Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

31 516 Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 53 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2026

In deze brief geef ik een toelichting op de onderzoeksopzet voor de periodieke rapportage «Mensen», subthema «personeel», waarin wordt teruggekeken op het door Defensie gevoerde personeelsbeleid in de periode 2020–2026[1]. Op basis van de Comptabiliteitswet is elk ministerie verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Defensie onderschrijft de waarde hiervan; voor een toekomstbestendige krijgsmacht is het van belang regelmatig het beleid en de effecten daarvan te evalueren om zodoende het beleid snel en tijdig te kunnen bijsturen als daar aanleiding toe is.

Aanleiding onderzoek

Het thema «Mensen», met als subthema «personeel», gaat over de belangrijke opgave waar Defensie voor staat, namelijk» voldoende en gekwalificeerde mensen vinden, binden en behouden. De afgelopen jaren heeft Defensie diverse maatregelen geïmplementeerd om aan deze opgave te voldoen. Omdat dit veel vraagt van onze mensen en bedrijfsvoeringsprocessen, en Defensie het gevoerde personeelsbeleid voldoende kans in tijd wil geven tot resultaten te leiden, is besloten het sub-thema «personeel» in 2027 te evalueren. De periodieke rapportage van het andere subthema onder «Mensen» namelijk «veiligheid», is in 2025 reeds aan uw Kamer opgeleverd. De uitkomsten van die periodieke rapportage worden, voor zover deze van belang zijn voor het gevoerde personeelsbeleid, betrokken bij de periodieke rapportage personeel.

[1] In de brief *«Thematische indeling Strategische Evaluatieagenda, planning periodieke rapportages en opzet periodieke rapportage «Mensen»* (Kamerstuk 31 516, nr. 45) van 18 december 2024 hebben wij de planning van de periodieke rapportages aan uw Kamer gemeld, zo ook van de periodieke rapportage «Mensen», met als subthema «Personeel».

kst-31516-53
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Afbakening en doel van het onderzoek

Deze periodieke rapportage richt zich op de periode 2020–2026. In oktober 2020 verscheen de Defensievisie 2035, waarin «het huidige tekort aan menskracht één van de belangrijkste risico's voor Defensie» werd genoemd. De organisatie realiseerde zich op dat moment dat zij, ondanks alle investeringen en aanpassingen, onvoldoende was toegesneden op veranderingen op de arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen en de groeiende technologische mogelijkheden. Dit besef luidde een nieuwe periode in op het gebied van personeelsbeleid binnen Defensie en als gevolg daarvan werd de start van de HR-transitie aangekondigd. Na ruim zes jaar is het zinvol de balans op te maken. Tegelijkertijd nemen de dreiging, onrust en veranderingen in de wereld nog steeds toe en dient Defensie daarvoor blijvend gereed te zijn, juist ook op het gebied van personeel. Door de inzichten en lessen van de afgelopen jaren te expliciteren en vervolgens mee te nemen in de huidige uitvoering en toekomstige doorontwikkeling van het personeelsbeleid kan de personele gereedheid daarvan profiteren.

Defensie wil met het onderzoek de beleidstheorie valideren en waar mogelijk completeren, om vervolgens te onderzoeken welke (samenhang aan) elementen tot welke ervaringen en resultaten hebben geleid. Verder beoogt de periodieke rapportage *best practices* en leerpunten te identificeren. Op basis daarvan verwacht de organisatie dat uiteindelijk conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de vraag of Defensie de beoogde transitie naar een toekomstbestendig HR-model op de juiste wijze weet te bewerkstelligen en hoe deze uitwerkt op de personele gereedheid die noodzakelijk is voor de flexibiliteit, wendbaarheid en schaalbaarheid van de Krijgsmacht.

De Militaire Gezondheidszorg (MGZ) valt niet onder deze periodieke rapportage; voor dit thema is een separate beleidsdoorlichting uitgevoerd in 2023. Tevens wordt binnen de doelgroep veteranen, mede gelet op onderstaand geformuleerde hoofd- en deelvragen, de zorg/voorzieningen op artikel 10 niet meegenomen.

Beleidstheorie

De impact die Defensie wil maken, is beschermen wat ons dierbaar is en er staan als het erop aankomt. En dat in een context waarin dit steeds vaker, steeds sneller en steeds langer van de organisatie wordt gevraagd. Om dat te kunnen waarmaken, is een verhoogde personele gereedheid van Defensie al een behoefte sinds de structurele toename van het budget in 2017. De alsmaar verslechterende veiligheidssituatie in de wereld en de toenemende onzekerheid en complexiteit die daarmee gepaard gaan, hebben deze behoefte sindsdien enkel verstevigd. Dit vraagt om een personeelsbeleid dat op een structurele manier voorziet in een fluctuerende behoefte aan personeel. Dit om uiteindelijk de juiste bijdrage te kunnen leveren aan de noodzakelijke flexibiliteit, wendbaarheid en schaalbaarheid van de krijgsmacht; de beoogde *outcome*van het personeelsbeleid.

Door de jaren heen zijn binnen het personeelsbeleid steeds vier doelgroepen herkenbaar, te weten: beroepsmilitairen, militair reservisten, burgermedewerkers en veteranen. Defensie koos ervoor zich voor deze doelgroepen te richten op vijf specifieke thema's:

1. Arbeidsvoorwaarden;
2. IDU/BBI (instroom, doorstroom, uitstroom/boeien, binden, inspireren);
3. Schaalbare krijgsmacht;

4. Diversiteit & inclusie (waaronder de groei naar 30% vrouwen);
5. HR-transitie, later HR-vernieuwing (de stapsgewijze invoering van het HR-model).

Alle maatregelen samen vormen een complete «gereedschapskist» die in samenhang leidt tot resultaat en bovendien als gevolg van in- en externe ontwikkelingen voortdurend onderhevig is aan verandering. Zo werden als reactie op de grootschalige Russische invasie in Oekraïne in 2022 en de daaruit voortvloeiende verdere intensiveringen ten aanzien van Defensie, keuzes gemaakt over de verdere uitwerking en invoering van het HR-model. De organisatie introduceerde in september 2022 met de Kamerbrief «Contouren BBI» onder meer het Dienjaar (Kamerstuk, 36 200 X, nr. 8). En in maart 2025 kondigde Defensie met de Kamerbrief «Onze mensen, onze toekomst: meer, beter en sneller» een versnelde verandering naar een voortdurende, inzetgerede en schaalbare Krijgsmacht aan (Kamerstuk 33 763, nr. 161).

Centrale onderzoeksvraag

De periodieke rapportage «Personeelsbeleid» richt zich op de volgende hoofdvraag[2]: *In hoeverre draagt het personeelsbeleid van Defensie in de periode 2020 tot en met 2026 bij aan een flexibele, wendbare en schaalbare krijgsmacht en hoe kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid worden verbeterd?*

Financiële grondslag

In de onderstaande tabellen is de financiële grondslag zichtbaar van het personeelsbeleid van Defensie in de periode 2020–2026.

Realisatie personele uitgaven (€)[1]

Art	2020	2021	2022	2023	2024	2025
2	724.614	766.079	873.474	925.309	1.059.640	1.129.134
3	1.225.482	1.291.079	1.489.214	1.635.208	1.888.009	2.036.538
4	608.607	661.032	710.822	741.530	875.337	963.869
5	462.232	484.265	544.365	605.211	699.326	784.529
7	431.648	443.263	482.601	554.547	687.528	795.837
8	774.498	857.609	866.280	952.839	1.135.256	1.258.865
10	1.497.054	1.506.690	1.597.746	1.688.121	1.963.070	1.937.092
Totaal	**5.724.135**	**6.010.017**	**6.564.502**	**7.102.765**	**8.308.166**	**8.905.864**

[1] Het is mogelijk dat de gerealiseerde uitgaven hoger liggen dan de oorspronkelijk (bij ontwerpbegroting) begrote uitgaven. Dit wordt veroorzaakt door budgettoevoegingen gedurende suppletoire begrotingen in het uitvoeringsjaar, bijvoorbeeld voor de intensivering van personeelsbeleid vanuit een Defensienota of een loonsverhoging als gevolg van een arbeidsvoorwaardenakkoord.

Begroot personele uitgaven (€)

Art	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
2	701.294	757.762	772.458	916.922	976.680	1.072.528	1.148.007
3	1.228.896	1.281.567	1.341.495	1.573.453	1.656.520	1.880.687	2.005.238
4	563.898	623.152	634.143	730.028	796.068	897.470	942.204
5	412.460	445.369	460.685	586.255	651.035	715.669	786.522
7	394.229	438.972	446.025	507.836	565.451	657.844	680.016
8	746.130	808.400	837.291	949.816	1.018.535	1.153.367	1.260.030
10	1.605.512	1.590.473	1.468.095	1.530.326	1.753.469	1.829.088	2.035.863[1]
Totaal	**5.652.419**	**5.945.695**	**5.960.192**	**6.794.636**	**7.417.758**	**8.206.653**	**8.857.880**

[1] Exclusief de reservering van 8,15 miljard euro voor het affinanciering van de begrotingsgefinancierde militaire pensioenen; deze reservering opgebouwd voor 1 juni 2001 op artikel 10 Apparaat Kerndepartement is geen onderdeel van de financiële grondslag voor deze periodieke rapportage. Bij de voorjaarsnota 2026 is deze reservering in de eerste suppletoire begrotingswet Defensie 2026 opgehoogd naar 8,44 miljard euro.

[2] In bijlage 1 staan de deelvragen.

De budgetten voor de periode 2020–2025 zijn onttrokken uit de jaarverslagen (X) van desbetreffende jaren. Het budget voor 2026 is onttrokken uit de ontwerpbegroting (X) 2026.

De realisatie voor het jaar 2020 is onttrokken uit het jaarverslag 2024 (X). Voor de realisatie in de periode 2021–2025 is gebruik gemaakt van het jaarverslag 2025 (X). In deze budget- en realisatiecijfers zijn tevens middelen verwerkt uit de Defensienota 2022 en 2024. Dit bevat onder andere structureel 500 miljoen euro uit de Defensienota 2022 ten behoeve van het moderniseren van het loongebouw en arbeidsvoorwaarden. De realisatie voor het jaar 2026 is pas na afloop van het jaar bekend. De financiële grondslag toont een stijgende lijn aan begrote en gerealiseerde personele uitgaven door de groei en versterking van Defensie die in deze jaren ingezet is met bijbehorende investeringen in en uitbreidingen op personeelsgebied. Met de investeringen uit het huidige coalitieakkoord zal deze stijgende lijn de komende jaren verder voortgezet worden.

Onderzoeksaanpak

Een externe opdrachtnemer zal het evaluatieonderzoek uitvoeren en de periodieke rapportage opstellen. De kern van het onderzoek zal bestaan uit een documentenstudie. Daar waar informatie ontbreekt of waar validatie of aanvulling op schriftelijke bronnen nodig wordt geacht, zullen interviews worden afgenomen en/of focusgroepsessies worden georganiseerd.

Onderdeel van het evaluatieonderzoek is ook het uitwerken van één of meerdere besparingsvarianten die op doelmatige wijze leiden tot een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het beleidsthema. Als een besparing van 20% niet haalbaar is, wordt afgeweken naar een lager percentage, mits inhoudelijk goed onderbouwd. De 20%-besparingsoptie is een verplicht onderdeel van een periodieke rapportage, maar er is ook ruimte om aanvullend een 20%-intensiveringsoptie op te nemen. Naast besparingssessies, worden daarom ook sessies georganiseerd om tot intensiveringsopties te komen.

Onderliggend (evaluatie)onderzoek en overig bronmateriaal

Om een overkoepelend beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid te krijgen, gebruikt deze periodieke rapportage informatie uit verschillende bronnen. Een overzicht hiervan is in bijlage toegevoegd[3].

Borging kwaliteit en onafhankelijkheid

Om de kwaliteit en de onafhankelijkheid te borgen, wordt conform goed gebruik een begeleidingscommissie ingesteld. Deze zal naast vertegenwoordigers van de Ministeries van Defensie en Financiën ook bestaan uit externe onafhankelijk deskundigen. Deze externe deskundigen schrijven in de afrondingsfase van de periodieke rapportage een oordeel over het proces, de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de evaluatie. Dit oordeel wordt met het eindrapport en de kabinetsreactie naar uw Kamer gestuurd.

[3] Deze is niet volledig noch uitputtend en zal tijdens de onderzoeksperiode worden uitgebreid met nieuw nog in 2026 uit te komen, als ook eerder nog niet opgenomen relevant bronmateriaal of (evaluatie)onderzoek.

Planning

Het evaluatieonderzoek start in het laatste kwartaal van 2026. Uiterlijk december 2027 informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de periodieke rapportage.

De Staatssecretaris van Defensie,
D.G. Boswijk

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVRAGEN

De periodieke rapportage «Personeelsbeleid» richt zich op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre draagt het personeelsbeleid van Defensie in de periode 2020 tot en met 2026 bij aan een flexibele, wendbare en schaalbare krijgsmacht en hoe kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid worden verbeterd?

De deelvragen die bij deze hoofdvraag horen zijn:

Beleidstheorie

1. Hoe heeft het personeelsbeleid zich in de periode 2020–2026 ontwikkeld?
2. Welke aannames, feiten, werkende mechanismen en causaliteit liggen ten grondslag aan de gekozen doelen en maatregelen?

Resultaten (doeltreffendheid)

3. Welke zichtbare veranderingen (incl. resultaten) zijn sinds 2020 op HR-gebied bereikt?
   (wat zien we feitelijk gebeuren, wat kunnen we waarnemen)
4. Hoe kunnen deze veranderingen gerelateerd worden aan de flexibiliteit, wendbaarheid en schaalbaarheid van de organisatie?
   (wat betekenen de veranderingen voor de overkoepelende doelen)
5. Welke interne en externe factoren hebben de gerealiseerde veranderingen beïnvloed?
   (welke verklaringen zijn er)
6. In hoeverre is het aannemelijk dat het gevoerde personeelsbeleid uit de periode 2020–2026 heeft bijgedragen aan de gerealiseerde veranderingen? En wat zegt dat over de doeltreffendheid van het beleid? (welke bijdrage had het beleid; wat hebben we gedaan en wat heeft het opgeleverd)

Doelmatigheid

7. Welke middelen zijn ingezet voor het personeelsbeleid? En in hoeverre staan de ingezette middelen in verhouding tot de gerealiseerde resultaten?
8. Welke beleidsopties zijn mogelijk bij 20% minder of 20% meer middelen?

Lessen voor de toekomst

9. Wat werkt goed en wat kan worden verbeterd in de wijze waarop het personeelsbeleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd, gemonitord en bijgestuurd? (procesmatige lessen)
10. Welke inhoudelijke lessen kunnen worden getrokken voor de verdere ontwikkeling van de HR-visie en -strategie? (beleidsinhoudelijke lessen)
11. Welke resterende kennis- en inzichtlacunes bestaan er nog en welke (evaluatie)onderzoeken zijn nodig om deze in te vullen?

BIJLAGE 2 ONDERLIGGEND (EVALUATIE)ONDERZOEK EN OVERIG BRONMATERIAAL

2020

10 februari 2020: Ontwikkelingen op personeelsgebied
20 mei 2020: Personeelsrapportage
20 mei 2020: Voortgang programma behoud en werving
15 september 2020: Personeelsrapportage
15 oktober 2020: Defensievisie

2021

16 februari 2021: Ontwikkelingen op personeelsgebied
19 mei 2021: Personeelsrapportage
28 mei 2021: HR-transitie
11 juni 2021: Rapport commissie onderzoek RVU militairen
15 juni 2021: Erkenning voor inzet
22 juni 2021: Verzamelbrief personeel
21 september 2021: Personeelsrapportage
25 oktober 2021: Reactie op brief ongelijke behandeling militairen en burgermedewerkers
25 oktober 2021: Stand van zaken cie AOW-gat
21 december 2021: Ontwikkelingen op personeelsgebied

2022

29 maart 2022: Kamerbrief Diversiteit en Inclusiviteit
6 april 2022: Aanbiedingsnota rapport CIE AOW-gat
18 mei 2022: Personeelsrapportage
1 juni 2022: Defensienota 2022
1 september 2022: Brief Behouden, binden en inspireren
20 september 2022: Personeelsrapportage
1 november 2022: Dienjaar Defensie
22 december 2022: Ontwikkelingen op personeelsgebied

2023

13 april 2023: Visie reservisten
17 mei 2023: Stand van Defensie
24 mei 2023: Van HR-transitie naar HR-vernieuwing
1 juni 2023: Ontwikkelingen op personeelsgebied
19 september 2023: Stand van Defensie
27 september 2023: Stand van zaken maatregelen Behouden, binden, inspireren

2024

15 mei 2024: Stand van Defensie
15 mei 2024: Ontwikkelingen op personeelsgebied
3 juni 2024: Het Dienmodel dat past bij een schaalbare krijgsmacht
5 september 2024: Defensienota
17 september 2024: Stand van Defensie
3 oktober 2024: Enquête dienmodel defensie
15 oktober 2024: Ontwikkelingen op personeelsgebied

2025

24 maart 2025: Onze mensen, onze toekomst: meer, beter en sneller
21 mei 2025: Stand van Defensie

5 juni 2025: Ontwikkelingen op Personeelsgebied
12 juni 2025: Samen Werken, Samen Vechten
16 september 2025: Stand van Defensie
22 september 2025: Start Defensie-enquête
17 december 2025: Ontwikkelingen op personeelsgebied
17 december 2025: Stand van zaken maatregelenbrief Onze mensen, onze toekomst; meer, beter en sneller

2026

3 april 2026: Groei van de Krijgsmacht
8 juni 2026: Stand van Defensie
29 juni 2026: Defensienota – Samen voorwaarts!
16 juli 2026: Ontwikkelingen op personeelsgebied