

Vergaderjaar 2025–2026

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2026

Hierbij bieden wij u de Periodieke Rapportage Mensen (Veiligheid) bij Defensie aan, kortheidshalve aangeduid als de PR Veiligheid. De PR Veiligheid richt zich op het gevoerde beleid ter verbetering van de fysieke veiligheid¹, de sociale veiligheid² en de integriteit³ op de werkvloer in de periode 2018 tot en met 2023.

Dit onderzoek is uitgevoerd door een team van Deloitte en Berenschot conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). De onderzoeks-aanpak is toegelicht in de brief van 30 mei 2025 (Kamerstuk 31 516, nr. 48). Een begeleidingscommissie bewaakte de onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek. In deze commissie waren naast vertegenwoordigers van de Ministeries van Defensie en Financiën twee onafhankelijk deskundigen vertegenwoordigd. Zij schreven een oordeel over de wetenschappelijke kwaliteit van de PR Veiligheid, dat als bijlage is toegevoegd.

Deze brief gaat allereerst in op het belang van het veiligheidsbeleid en de algemene appreciatie van het onderzoek. Vervolgens gaan wij dieper in op de belangrijkste conclusies en de specifieke aanbevelingen en geven we aan hoe we deze gaan gebruiken bij het herzien van ons beleidskader veiligheid.

¹ *Fysieke veiligheid*: het voorkomen van schade aan medewerkers, materieel en omgeving.

² *Sociale veiligheid*: het beschermen van medewerkers tegen ongewenst gedrag, het waarderen van individuele verschillen binnen de organisatie en het creëren van een werkomgeving waarin geleerd kan worden vanuit onderling vertrouwen.

³ *Integriteit*: het moreel juist oordelen, beslissen en handelen volgens de Gedragscode van Defensie, waarbij rekening gehouden wordt met de rechten, belangen en wensen van alle betrokkenen. Onderdeel hiervan is bestuurlijke integriteit, operationele integriteit en zakelijke integriteit

Belang van het veiligheidsbeleid

Ernstige incidenten en kritische rapporten van de Commissie-Van der Veer (Kamerstuk 34 775 X, nr. 75) en de Commissie-Giebels (Kamerstuk 35 000 X, nr. 13) toonden dat er sprake was van enkele prangende veiligheidsvraagstukken, zowel op het gebied van fysieke als sociale veiligheid. De aanpak hiervan diende te worden geborgd met systematische en structurele versterkingen op een breed front, variërend van structuur tot cultuur. Defensie nam deze aanbevelingen geheel over in de overtuiging dat onze mensen, die in het belang van onze veiligheid onder zeer moeilijke en gevaarlijke omstandigheden werken, er op moeten kunnen vertrouwen dat ook voor hun eigen veiligheid zo goed mogelijk wordt gezorgd.

Dit tekent het speciale karakter van Defensie. Defensie bereidt zich voor om moeilijke en complexe operaties uit kunnen voeren onder onveilige, risicovolle en steeds wisselende omstandigheden. Het verlies van mensenlevens en materiaal moet daarbij zoveel mogelijk wordt beperkt of voorkomen, zodat de gevechtskracht en het voortzettingsvermogen zo groot mogelijk blijven. Voor de eenheden van Defensie vraagt dit om het doorlopend maken van een afweging van de risico's verbonden aan het uitvoeren van de opdracht. Onderdeel van de gereedstelling is dan ook het vaardig worden in het bewust en afgewogen nemen van risico's.

Defensie investeerde de afgelopen jaren fors in de verbetering van de sociale en fysieke veiligheid en integriteit met als doel dat veiligheid en integriteit vanzelfsprekendheden zijn in het denken en doen van elke Defensiemedewerker, en integraal onderdeel zijn van beleid, aansturing en uitvoering. Defensie ontwikkelt zich op deze manier tot een risicocompetente organisatie, waar commandanten veiligheidsrisico's onderkennen, deze wegen tegen het belang van operationele taakuitvoering, maatregelen nemen om risico's te mitigeren en restrisico's op het juiste niveau neerleggen.

Defensie nam tientallen maatregelen om de hiervoor beschreven doelen te realiseren. De basis hiervoor werd gelegd met het plan van aanpak «Een veilige Defensieorganisatie» (Kamerstuk 34 919, nr. 4). Kenmerkende maatregelen waren het instellen van de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD), het versterken van de veiligheidsorganisatie bij de Defensieonderdelen en het oprichten van het Veiligheidscomité. Via het plan van aanpak «Versterking sociale veiligheid» zijn daarnaast maatregelen genomen ter bevordering van de sociale veiligheid (Kamerstuk 35 000 X, nr. 75). De Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (Commissie-Verbeet) toetste vervolgens drie jaar lang op onafhankelijke wijze de voortgang en de doelbereiking van het plan van aanpak «Een veilige Defensieorganisatie». Defensie werkte in de jaren daarna verder aan het uitvoeren van de maatregelen en hield een vinger aan de pols via onder meer de IVD en de reguliere managementrapportages. De PR rapportage Veiligheid kijkt integraal terug op deze periode.

Algemene appreciatie

De voorliggende rapportage en aanbevelingen zijn voor ons bijzonder relevant om te kunnen toetsen hoe alle genomen maatregelen in de periode tussen 2018 en 2023 hebben bijgedragen aan de verbetering van de veiligheid van onze mensen. Door de oorlog in Oekraïne en de toegenomen geopolitieke spanningen in de wereld is de afgelopen periode de focus binnen Defensie nadrukkelijker komen te liggen op de voorbereiding en uitvoering van hoofdtak 1: het beschermen van ons eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. De moderne wijze van

oorlogsvoering en de personele en materiële uitdagingen waar Defensie mee te maken heeft, vragen om een sterke en slimme krijgsmacht.

Het vroegtijdig onderkennen en bespreken van ideeën, problemen, fouten en oplossingen is hierbij een belangrijke factor, omdat het ons in staat stelt te leren en te verbeteren. Het veiligheidsbeleid van Defensie moet hierop vanzelfsprekend inspelen en duidelijke randvoorwaarden bieden die Defensie in staat stelt goed om te gaan met de risico's die samenhangen met snelle groei en intensievere gereedstelling, zonder dat dit afbreuk doet aan goed werkgeverschap. Daarom is Defensie zich in de jaren volgend op de onderzoeksperiode onverkort blijven inzetten voor een open en veilige organisatiecultuur. Een cultuur die zich kenmerkt door vertrouwen, veiligheid en het streven naar verbetering door te leren van wat er goed en fout gaat. In deze cultuur ligt de nadruk op leiderschap, voorbeeldgedrag en het aanspreken op gedrag ter versterking van een veilig werkklimaat.

De PR Veiligheid blikt terug op de werking van het veiligheidsbeleid in de periode tot en met 2023. Toch zijn de aanbevelingen van grote waarde in de huidige geopolitieke context. De onderzoekers hebben de veranderingen vanaf 2018 tot nu in het oog gehouden bij het doen van aanbevelingen voor verdere verbeteringen, te beginnen bij het versterken van het inzicht en het uitwerken van een onderliggende beleidstheorie. De richtinggevende aanbevelingen geven het vertrouwen dat we op de juiste weg zijn. Het onderzoek helpt ons verder om het veiligheidsbeleid naar een hoger niveau te brengen en daarmee de veiligheid in de werkomgeving van onze mensen te blijven verbeteren.

Conclusies

De onderzoekers hebben zich een totaalbeeld gevormd op basis van alle beschikbare informatie om te beoordelen hoe het veiligheidsbeleid vanaf 2018 heeft bijgedragen aan de verbetering van de sociale en fysieke veiligheid en integriteit. Zij concluderen dat de doeltreffendheid van het gehele veiligheidsbeleid slechts in beperkte mate te beoordelen is, maar kunnen wel conclusies trekken op deelaspecten. Over de doelmatigheid kunnen ze geen oordeel geven omdat de beschikbare onderzoeken en evaluaties hier geen uitspraken over doen.

De onderzoekers stellen vast dat de nadruk lag op het boeken van concrete en aantoonbare resultaten, waarin Defensie volgens de onderzoekers is geslaagd. De maatregelen die zijn ingezet, hebben tot tastbare resultaten geleid. Voorbeelden van positieve ontwikkelingen die worden genoemd in de rapportage zijn de versterking van het toezicht, stappen in de ontwikkeling naar situationeel risicomanagement, commandanten die het onderwerp «veiligheid» voortvarend oppakken en de versterking van de veiligheidsexpertise die doorwerkt in de praktijk. Tegelijk leidde de nadruk op concrete maatregelen ertoe dat enkele stappen in de beleidsvorming zijn overgeslagen bij de start van ingezette versterking. Hierdoor was beleidsmonitoring en -evaluatie maar beperkt mogelijk.

Het kabinet herkent het beeld dat de genomen maatregelen uit de verschillende plannen van aanpak tot verbeteringen heeft geleid op deelaspecten. Tegelijk erkent het kabinet dat het algemene niveau van veiligheid niet direct kan worden gekoppeld aan de uitgevoerde maatregelen. Het versterken van dit inzicht vergroot de mogelijkheden tot bijsturing op de doelen van het veiligheidsbeleid. Om onze ambities voor het veiligheidsbeleid te kunnen realiseren, is het noodzakelijk het inzicht snel te vergroten.

Opvolging van de aanbevelingen

In dit deel gaan we dieper in op de aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het veiligheidsbeleid. De onderzoekers maken onderscheid in «no regret»-aanbevelingen, die zijn gericht op het verbeteren van het proces van de beleidsvorming zelf en richtinggevende aanbevelingen gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhoudelijke aspecten van het veiligheidsbeleid. De opvolging van de no regret-aanbevelingen vormt het startpunt voor het operationaliseren van de overige richtinggevende aanbevelingen. De onderzoekers geven in overweging de overige richtinggevende aanbevelingen in een vervolgstap te concretiseren, aan te passen of te schrappen. Het kabinet neemt de aanpak over.

No regret-aanbevelingen

Aanbeveling 1: Werk de beleidstheorie van het veiligheidsbeleid uit door expliciet de koppeling te maken tussen maatregelen (output), effecten (outcome) en impact, alvorens de maatregelen te formuleren. Wij nemen deze aanbeveling over. We onderkennen het belang van een goede beleidstheorie, omdat dit tot onderbouwde inzichten leidt in het probleem, de oplossing, en ook in de weg daar naartoe. Defensie evalueert en herzielt continu haar beleid. Dat geldt ook voor het veiligheidsbeleid. Reeds voor aanvang van het onderzoek was hier een start mee gemaakt. Voornaamste doel van deze herziening is om – overeenkomstig de aanbeveling – te komen tot meetbare en dus evalueerbare effecten voor we maatregelen nemen, in plaats van andersom. Relevante wetenschappelijke inzichten zullen daar actief bij worden betrokken. Hierbij maken we gebruik van het Beleidskompas, sinds 2023 de Rijksbrede werkwijze voor beleidsontwikkeling.

Aanbeveling 2: Formuleer een gemeenschappelijke taal en eenduidige definities over fysieke veiligheid, sociale veiligheid en integriteit en pas deze organisatiebreed toe. Wij nemen deze aanbeveling over. In het nieuwe beleidskader nemen wij een begrippenlijst op die we laten doorwerken in de onderliggende aanwijzingen en procedures, in opleidingen en in evaluaties.

Aanbeveling 3: Evalueer en heroverweeg beleid op basis van monitoring van doeltreffendheid en doelmatigheid. Wij nemen deze aanbeveling over. Dit betekent dat de huidige monitoring, die zich onvoldoende richt op effecten en impact, moet worden aangevuld. De eerste stap is om na te gaan welke gegevens over effecten beschikbaar zijn en welke inzichten die bieden over het effect van het veiligheidsbeleid. Een vervolgstap kan worden gezet nadat de beleidstheorie is opgesteld en maatregelen en effecten aan elkaar zijn gekoppeld. De laatste stap is het evalueren en heroverwegen van het beleid en de daaraan gekoppelde maatregelen. De nieuwe evaluaties en monitoractiviteiten worden gepland en verwerkt op de Strategische Evaluatieagenda (SEA).

Aanbeveling 4: Investeer in doelmatigheidsonderzoek om te kunnen sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en maatregelen. Wij nemen deze aanbeveling over. Goede metingen van kosten in relatie tot effecten vragen om een goede beleidstheorie en betrouwbare gegevens. Zoals uit het evaluatieonderzoek is gebleken, is op het gebied van veiligheid ook op die terreinen verbetering nodig. De investering in doelmatigheidsonderzoek volgt daarmee de opvolging van aanbeveling 1 en 3. Dit betekent concreet dat het doelmatigheidsaspect expliciet wordt meegenomen in de totstandkoming van het nieuwe beleidskader Veiligheid.

De richtinggevende aanbevelingen worden nog niet overgenomen. Defensie zal de richtinggevende aanbevelingen operationaliseren nadat het herziene beleidskader veiligheid is vastgesteld. Per aanbeveling geven we aan hoe die aansluit bij de huidige inzichten.

Aanbeveling 5: Versterk de ontwikkeling van normdenken naar risico-denken op strategisch niveau. De omslag van normdenken naar risico-denken is de kern van onze koers. De focus op hoofdtak 1, de snelle groei en de intensievere gereedstelling brengen risico's met zich mee die commandanten voor uitdagingen stellen die niet altijd met kaders en procedures kunnen worden afgedekt. Een slimme krijgsmacht betekent in deze context een krijgsmacht die kan omgaan met deze uitdagingen. Een krijgsmacht waarin op een afgewogen manier risico's genomen worden, met oog voor zowel de operationele opdracht als voor goed werkgeverschap. De versterking van het risico-denken is daarom al ingezet. Een belangrijk onderdeel daarvan is het programma Integraal Risicomanagement (IRM). Deze aanbeveling bevestigt het nut van voortzetting van dit programma. Deze aanbeveling bevestigt tegelijkertijd het belang van de eraan voorafgaande opvolging van de no regret-aanbevelingen. Om te kunnen loskomen van het normdenken zal immers het beleid ruimte moeten bieden voor decentrale invulling. Het formuleren van kaders voor de risicobereidheid zal onderdeel worden van de beleidstheorie.

Aanbeveling 6: Focus niet alleen op herkenning en handelingsperspectief, maar ook op actiebereidheid en collectieve gedragingen. Deze aanbeveling zal in samenhang met de voorgaande worden opgepakt. Risico-denken bevordert het situationeel denken en inschatten en zal daarmee tot meer en betere herkenning en handelingsperspectief leiden. Daarnaast moet worden ingezet op actiebereidheid en collectieve gedragingen. Bij het formuleren van de beleidsdoelstellingen worden de vier stappen uit het evaluatiekader meegenomen.

Aanbeveling 7: Bevorder de rol van commandanten in het versterken van veiligheid. Bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid hebben commandanten een belangrijke voorbeeldrol. De onderzoekers hebben geconstateerd dat commandanten die veiligheid voortvarend oppakken en hun eenheden op het belang ervan wijzen de doorwerking van het veiligheidsbeleid faciliteren. Tegelijkertijd signaleerden zij dat de bevordering van de voorbeeldrol een beleidsdoelstelling is die nog aandacht behoeft. De onderzoekers stellen voor ondersteunende specialistische (audit)capaciteit te versterken, één defensiebrede visie op leiderschap ten aanzien van veiligheid te formuleren en leiderschapstrainingen te geven op het gebied van veiligheid. Deze opties nemen we mee in de verdere uitwerking van de maatregelen.

Aanbeveling 8: Versterk situationeel risicomanagement als integraal onderdeel van taakuitoefening. Dit past binnen het lopende programma IRM. De manier waarop IRM binnen het veiligheidsdomein moet worden ingezet moet in lijn worden gebracht met het beleidskader veiligheid. Een andere richting kan zijn een centrale trendanalyse uit te voeren op de RI&E-bevindingen.

Aanbeveling 9: Versterk de ontwikkeling naar een «just culture». Defensie vindt de ontwikkeling van een «blame-culture» naar meer een «just-culture» van groot belang. Daartoe heeft Defensie al een aantal stappen gezet. De academische werkplaats bijvoorbeeld richt zich op het

toepassen van «just-culture» principes in de praktijk. Het helder maken van regels over de omgang met meldingen en melders draagt hier ook aan bij.

Aanbeveling 10: Borg veiligheid structureel in de organisatiecultuur. De borging in de cultuur kan nieuwe impulsen krijgen door veiligheid te verankeren in opleidingen en trainingen en in het toepassen van integraal risicomanagement in de besluitvorming.

Besparingsopties en intensiveringsrichtingen

De onderzoekers hebben gekeken naar mogelijkheden om 20% te besparen op het budget voor veiligheid. Zij hebben een technisch haalbare en implementeerbare 20%-besparingsvariant opgenomen. Kijkend naar het huidige tijdsgewricht adviseren zij om het veiligheidsbeleid mee te laten groeien met het defensiebudget, met het oog op het versterken van de inzetbaarheid door minder incidenten, uitval en uitstroom. Het kabinet onderschrijft deze conclusie.

De intensiveringsrichtingen zijn niet gedetailleerd uitgewerkt. Deze worden aangereikt als suggesties voor toekomstige beleidsontwikkeling en bouwen voort op de bestaande maatregelen. Het voorbehoud van de onderzoekers dat de intensiveringsrichtingen uitwerking behoeven, wordt ook benadrukt door de externe deskundigen. Zij geven aan dat de opties niet kunnen steunen op conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid en dat ze daarom van beperkte waarde zijn. Het kabinet erkent dat beter inzicht in de doeltreffendheid van de bestaande maatregelen een voorwaarde is om hierop effectief voort te bouwen.

Het oordeel van de onafhankelijk deskundigen

De onafhankelijk deskundigen concluderen dat de PR Veiligheid aan de methodologische kwaliteitseisen voldoet. Zij onderschrijven de conclusies van de onderzoekers en geven aan waar de focus op moet liggen: het verstevigen van de inzichten over doelmatigheid en doeltreffendheid om te kunnen bijsturen in de beleidscyclus. Zij geven tot slot aan, in lijn met het eindrapport, dat het Defensie zou helpen om meer gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten om vooraf verstandige keuzes te maken in het veiligheidsbeleid. Het kabinet neemt deze conclusies en adviezen van de deskundigen mee in de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Tot slot

In de brief «Versterking rijksbrede evaluatiestelsel» (Kamerstuk 31 865, nr. 267) van de Minister van Financiën is aangekondigd dat ministeries de Tweede Kamer jaarlijks informeren over de opvolging van aanbevelingen uit periodieke rapportages. Uw Kamer ontvangt deze informatie voorafgaand aan het jaarverslag in een aparte brief. Defensie informeert in deze brief uw Kamer over de voortgang van de eerste vier aanbevelingen. Tevens geven wij dan aan hoe de richtinggevende aanbevelingen verder vorm hebben gekregen in het herziene beleidskader Veiligheid.

Wij danken de onderzoekers van Deloitte en Berenschot, de externe deskundigen en de overige leden van de begeleidingscommissie voor hun inspanningen. Het onderzoek is in relatief korte tijd volgens plan uitgevoerd en is ook methodologisch en inhoudelijk van hoge kwaliteit. De synthese van documentenanalyse en praktijkinzichten heeft een herkenbaar en genuanceerd beeld opgeleverd.

Wij blijven gecommitteerd om de veiligheid van onze militairen en burgers te verbeteren, ook in deze onzekere internationale tijden met verhoogd risico.

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De Staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman