

Haalbaarheid enquête Dienjaar

Haalbaarheidsonderzoek enquête
ten behoeve van het Dienjaar
Defensie

Datum

4 juli 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Defensie

Onderzoeksteam

[Redacted names of the research team]

Referentie

GD49/Eindrapport Enquête Dienjaar

/ Inhoud

/ 1	Introductie	4
1.1	Vraag	4
1.2	Context	5
1.3	Onderzoeksmethode	6
/ 2	Enquêtevarianten	9
2.1	Ontwerpkeuzes	9
2.2	Juridische uitgangspunten	11
2.3	Potentieel haalbare varianten	12
/ 3	Juridische haalbaarheid	15
3.1	Juridische kaders	15
3.2	Juridische implicaties vrijwillige wervende enquête	18
3.3	Juridische implicaties verplichte wervende enquête	20
3.4	Juridische haalbaarheid	21
/ 4	Uitvoeringsconsequenties	24
4.1	Variant 1: vrijwillige wervende enquête	24
4.2	Variant 2: verplichte wervende enquête	29
4.3	Financiële effecten	31
/ 5	Conclusies en aanbevelingen	33
5.1	Conclusies	33
5.2	Aanbevelingen	35

/ 1 Introductie

1.1 Vraag

Tegen de achtergrond van oplopende geopolitieke spanningen heeft de Tweede Kamer in februari 2024 de regering in een motie verzocht maatregelen te nemen om de instroom in het Dienjaar van Defensie te verhogen.¹ Het Dienjaar is een vrijwillig jaar waarin mensen ervaring kunnen krijgen met het werk van Defensie. De motie vraagt voorbereidingen te treffen om als onderdeel van de opschaling van het Dienjaar een enquête toe te voegen aan de dienstplichtbrief voor 17-jarigen. Zo'n enquête wordt op dit moment ook al gebruikt in Zweden voor 18-jarigen.²

Om hier opvolging aan te geven heeft het Ministerie van Defensie Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren naar het invoeren van een enquête. Achtergrond daarvoor is dat de Nederlandse context verschilt van die van Zweden. Het ministerie van Defensie wil met het onderzoek een oordeel krijgen over de mate waarin het haalbaar is om ten behoeve van de opschaling van het Dienjaar een vrijwillige of verplichte enquête in te voeren.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van april tot juni 2024. Het ministerie van Defensie heeft de Tweede Kamer toegezegd om in het derde kwartaal van 2024 te komen met een kabinetsreactie op de motie.

Hoofdconclusie

De conclusie van het onderzoek, zoals we hierna onderbouwen, is dat het invoeren van een enquête onder de uitgangspunten uit de motie Erkens beperkt haalbaar is, omdat er nog belangrijke vragen open staan over het doel, de doeltreffendheid, de effecten op de doelgroep en de in te vullen randvoorwaarden.

Het belangrijkste doel dat met een enquête bereikt moet worden is opschaling van de krijgsmacht. Het is nog onduidelijk of en in hoeverre dat doel bereikt wordt met een vrijwillige enquête. Een verplichte enquête zou dat doel wel dichterbij kunnen brengen, maar heeft dusdanig vergaande consequenties (voorbereiden op herinvoering opkomstplicht, inrichten van handhaving) dat het de vraag is of dit past bij de bredere strategische context, c.q. wat de politiek wenst.

Om bovenstaande redenen bevelen we aan om eerst een stap terug te zetten en antwoorden te formuleren op een aantal fundamentele vragen. Deze vragen vertalen we naar vier aanbevelingen.

¹ [Kamerstukken II 2023-24 36 410 nr. 42.](#)

² Zweedse Ministerie van Defensie Dienstplicht- en beoordelingsbureau. *Mustering and Conscription*, 2021, p. 1.

1.2 Context

Groeiend belang van Defensie in een veranderende wereld

Geopolitieke verschuivingen zorgen sinds de jaren '90 in toenemende mate voor spanning op de internationale rechtsorde en het ontstaan van grote gewelddadige conflicten. Nederland heeft baat bij een stabiele internationale rechtsorde, omdat het als relatief klein land niet in staat is zichzelf staande te houden wanneer het recht van de sterkste weer gaat gelden. Spanningen kunnen in ultieme zin leiden tot een gewapend conflict. Het ministerie van Defensie wil Nederland hierop voorbereiden door het ontwikkelen van een krijgsmacht die bijdraagt aan een afschrikwekkende NAVO. Dit neemt de bereidheid bij andere partijen weg om het tot een gewapend conflict te laten komen.

Deze voorbereidingen vragen een verandering van Defensie. Waar de krijgsmacht hoofdzakelijk was gericht op stabiliteits- en vredesmissies, wordt de aandacht verlegd naar een Defensie dat zich richt op het verdedigen van (bondgenootschappelijke) grondgebied. Dit vraagt aanpassingen in beleid, gereedstelling en uitvoering. Om de krijgsmacht schaalbaar te maken is het nodig een groter reservoir van oproepbaar personeel te creëren. Hiervoor heeft Defensie onder andere het Dienjaar in leven geroepen.

Dienjaar als nieuw middel voor Defensie

Het Dienjaar is in 2023 begonnen als wervingsmiddel om meer mensen met Defensie in aanraking te laten komen. Sindsdien zijn er al 221 dienjaarmilitairen aangesteld. In 2025 is de verwachting dat dit groeit naar 1000. Het Dienjaar is bedoeld voor jongeren (18 tot 25 jaar) en specialisten met minimaal drie jaar werkervaring. Iedereen die de keuring doorkomt, kan een Dienjaar doen bij Defensie.

Defensie hoopt met het Dienjaar 4 doelen te bereiken:³

- ▶ Terugdringen van het personeelstekort, door deelnemers als volwaardige militairen te laten meedraaien;
- ▶ Dienjaarmilitairen aan Defensie verbinden als beroepsmilitair, burger of reservist;
- ▶ De groep reservisten uitbreiden met deskundigen uit verschillende (specialistische) vakgebieden;
- ▶ Verbinding stimuleren door mensen uit de samenleving te laten samenwerken

Het Dienjaar in bredere context

Omdat de ideeën over het Dienjaar en de enquête nog in beweging zijn, starten we met het beschrijven van de strategische context. Deze bestaat uit enkele documenten die richting geven aan hoe de Nederlandse krijgsmacht zich voorbereid op de toekomst, zoals de Defensievisie, de Defensie nota, de *whole of society approach*, het strategisch concept en de HR-strategie van Defensie.

De reden voor de gevoelde noodzaak tot opschaling volgt uit twee hoofdconclusies uit de huidige geopolitieke situatie. De eerste is dat de kans op een conflict met een *'near peer'* hoger wordt geschat dan voorheen. De tweede is het uitgangspunt dat NAVO de hoeksteen van de Nederlandse krijgsmacht blijft, maar dat er meer geïnvesteerd moet worden in Europese zelfredzaamheid. Dit geldt voor de klassieke militaire zelfredzaamheid, maar ook op cyber gebied. Hierom wordt geïnvesteerd in collectieve verdediging en afschrikking. Behalve het opschalen via Dienjaarmilitairen, bestaat het Defensity College om meer studenten kennis te laten maken met Defensie, wordt ingezet

³ [Dienjaar Defensie | Defensie.nl](#)

op meer reservisten, en zet Defensie in op het verbeteren van logistieke zekerheid en energiezekerheid in samenwerking met het bedrijfsleven en publieke partners.

Het voorbereiden op collectieve zelfverdediging is een trendbreuk ten opzichte van de afgelopen decennia voor Defensie. Sinds kort is het besef doorgedrongen dat Defensie, samen met de hele samenleving, zich moet focussen op het uitvoeren van 'hoofdtak 1': het verdedigen van het eigen grondgebied.

Binnen de *Whole of Society approach* (WoS) is het idee dat de gehele Nederlandse samenleving gereed moet zijn voor een mogelijk toekomstig conflict. Dit betekent enerzijds dat de samenleving weerbaarder moet worden en anderzijds dat de krijgsmacht versterkt moet worden om de samenleving hierin te ondersteunen. Voor het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid worden initiatieven ontplooid om de samenleving beter voor te bereiden op crises, zoals militaire dreigingen zijn, maar ook watersnood of stroomuitval. Daarnaast werkt Defensie aan een sterkere verankering binnen de samenleving. De reden hiervoor is dat Defensie signaleert dat sinds de Koude Oorlog de samenleving het belang van een krijgsmacht niet meer herkent of erkent. Ook zijn de politieke eisen aan het militaire apparaat wispelturig gebleken. Hierom stelt Defensie dat het belangrijk is beter te laten zien wat Defensie bijdraagt, zowel aan (de veiligheid en zekerheid van) de Nederlandse maatschappij, de EU en het NAVO bondgenootschap. Hiervoor wil Defensie laten zien wat er in de breedte gebeurt. Naast militairen, heeft Defensie ook logistiek beheer, geneeskundige dienst, technisch onderhoud aan systemen en taken in het cyberdomein. Voor deze diverse activiteiten heeft Defensie een divers personeelsbestand nodig.

Er is besloten dat Dienjaarmilitairen een integraal onderdeel van de organisatie worden, naast militairen, reservisten en burgerfuncties. Het dienmodel gaat uit van 9000 instromers per 2029, ongeacht de functie. Dienjaarmilitairen zullen grotendeels op dezelfde manier worden ingezet als reservisten. Het geïntegreerde schillenmodel dat hieraan ten grondslag ligt is leidend voor een schaalbare krijgsmacht.

1.3 Onderzoeksmethode

Doelstellingen

De centrale doelstelling is het onderzoeken van de haalbaarheid van een enquête ten behoeve van het vergroten van de instroom in het Dienjaar. We beschouwen 'haalbaarheid' als het overkoepelende begrip dat vanuit twee perspectieven laat zien in hoeverre het mogelijk is binnen afzienbare tijd een enquête in te voeren:

- ▶ **Het juridische perspectief** laat zien in hoeverre het juridisch mogelijk is om een enquête in te voeren. Daarvoor bezien we welke wetswijziging(en) en aanvullende regelgeving nodig hiervoor nodig is, en hoeveel tijd het vergt om dit te implementeren.
- ▶ **Het perspectief van de uitvoeringsorganisatie** kijkt naar de uitvoerbaarheid van een enquête. Daarvoor bezien we of de 'PIOFACH' elementen: personeel, ICT-gevolgen, de organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting.

In de conclusie van dit onderzoek brengen we deze twee elementen samen tot een oordeel over de haalbaarheid van het invoeren van een enquête. Daarbij beschouwen we de haalbaarheid in het licht van de context van het Dienjaar en Defensie zoals in de vorige paragraaf beschreven.

Scope

Met betrekking tot de scope dit onderzoek hebben we een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- ▶ **We onderzoeken de haalbaarheid in het licht van opschaling van het Dienjaar.** Defensie moet vóór de zomer van 2024 en omvattend plan van aanpak voor de opschaling van het Dienjaar naar 4.000 deelnemers per jaar presenteren. Een enquête wordt gezien als mogelijk onderdeel van deze strategie.
- ▶ **We onderzoeken de haalbaarheid van een enquête als onderdeel van de dienstplichtbrief.** Hierbij sluiten we aan bij de motie Erkens. De dienstplichtbrief wordt jaarlijks verstuurd aan alle 17-jarigen om hen te informeren over de dienstplicht.
- ▶ **We hanteren inwerkingtreding in 2025 als eerste ijkpunt.** Binnen de kaders van het beoogde doel (opschaling van het Dienjaar) en de beoogde vorm (onderdeel van de jaarlijkse dienstplichtbrief) zijn er verschillende varianten van een enquête denkbaar. Om zo nauw mogelijk bij de wens van de motie te blijven, nemen we invoering van de enquête bij de dienstplichtbrief van 2025 als uitgangspunt. Wanneer deze termijn te kort blijkt, onderzoeken we de minimaal benodigde termijn en de afhankelijkheden die daarbij spelen.
- ▶ **De uitvoeringsconsequenties van opschaling van de krijgsmacht vallen buiten scope van dit onderzoek.** Dit onderzoek richt zich op de haalbaarheid van de enquête als instrument. Het invoeren van een enquête heeft mede als doel dat de instroom bij Defensie wordt vergroot. De consequenties die dit potentieel heeft op bijvoorbeeld werving, legering, opleidingsplaats, opleiders, uitrusting en materieel blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Aanpak van het onderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in vijf stappen:



Stap 1: Verkenning

Het doel van de eerste stap was om enquêtevarianten te construeren op basis waarvan de juridische analyse kon worden gestart. Om de varianten te construeren zijn **interviews** gevoerd met mensen werkzaam bij verschillende onderdelen die betrokken zijn bij het Dienjaar: o.a. het Projectteam Dienjaar, Hoofddirectie Personeel (HDP), Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG) en Divisie Personeel & Organisatie Defensie (DPOD). Naast de interviews voerden we een **documentstudie** uit naar het Dienjaarbeleid en bestaande onderzoeken naar de enquête in andere landen. Hierbij hebben we specifiek ingezoomd op de inrichting van de enquête in Zweden.

Aan het einde van de eerste stap zijn de enquêtevarianten voorgelegd aan de **begeleidingsgroep** die voor dit onderzoek is samengesteld, bestaande uit de Directeur Personeel HDP, Clusterhoofd Strategisch Personeelsbeleid HDP, beleidsadviseur HDP en de Souschef Personele Gereedheid DAOG. De functie van de begeleidingsgroep was om onze bevindingen te toetsen op juistheid en volledigheid, en waar nodig inzichten, bronnen en contacten aan te leveren.

Stap 2: Juridische analyse

Op basis van de varianten is vervolgens een **juridische analyse** uitgevoerd. Daarvoor hebben we aan de hand van een bureaustudie een **quickscan** gedaan naar de betrokken wet- en regelgeving en de juridische consequenties van beide varianten. In interviews met juristen binnen Defensie zijn deze eerste bevindingen getoetst en is de juridische analyse verder verrijkt. In een groepsinterview met de juristen is de definitieve juridische analyse geverifieerd. Daarnaast hebben we **literatuuronderzoek**

gedaan naar de bredere strategische beleidscontext van Defensie. Hiervoor zijn Kamerbrieven en beleidsstukken van Defensie bestudeerd. Ook hebben we de strategische beleidscontext getoetst in interviews bij De Directie Strategie en Kennis (DSK) en HDP.

Stap 3: Uitvoeringstoets

De varianten uit stap 1 vormden ook de basis voor de uitvoeringstoets die is uitgevoerd als derde stap. Hiervoor zijn de varianten eerst vertaald naar **werkprocessen**. Deze werkprocessen hebben we ter toetsing voorgelegd aan de begeleidingsgroep. Vervolgens hebben we **interviews** gevoerd met medewerkers van de betrokken onderdelen van Defensie. In deze gesprekken is verkend wat de consequenties van de uitvoering van de activiteiten uit de werkprocessen.

Stap 4: Rapportage

In de laatste stap formuleerden we de **conclusies en aanbevelingen**, die we hebben voorgelegd in een conceptrapport aan de begeleidingsgroep. Op basis van feedback is deze gefinaliseerd tot een definitieve rapportage.

/ 2 Enquêtevarianten

Om de haalbaarheid te kunnen toetsen, is eerst de vorm van de enquête verder uitgewerkt. Dit hoofdstuk beschrijft twee varianten van de enquête op basis waarvan we de haalbaarheid hebben getoetst: een vrijwillige wervende enquête en een verplichte wervende enquête.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- ▶ Om de totstandkoming van deze varianten te onderbouwen, beschrijven we eerst de **ontwerpkeuzes** voor de uitvoering van de enquête en de varianten die daaruit volgen. Hiervoor gaan we in op het Zweedse model, dat de inspiratie is geweest voor de motie en het onderzoek.
- ▶ Vervolgens staan we stil bij de **juridische uitgangspunten** waar de onderzochte varianten in ieder geval aan moeten voldoen om haalbaar te kunnen zijn.
- ▶ Ten slotte beschrijven we de twee **potentieel haalbare varianten** in de Nederlandse context die we verder hebben onderzocht.

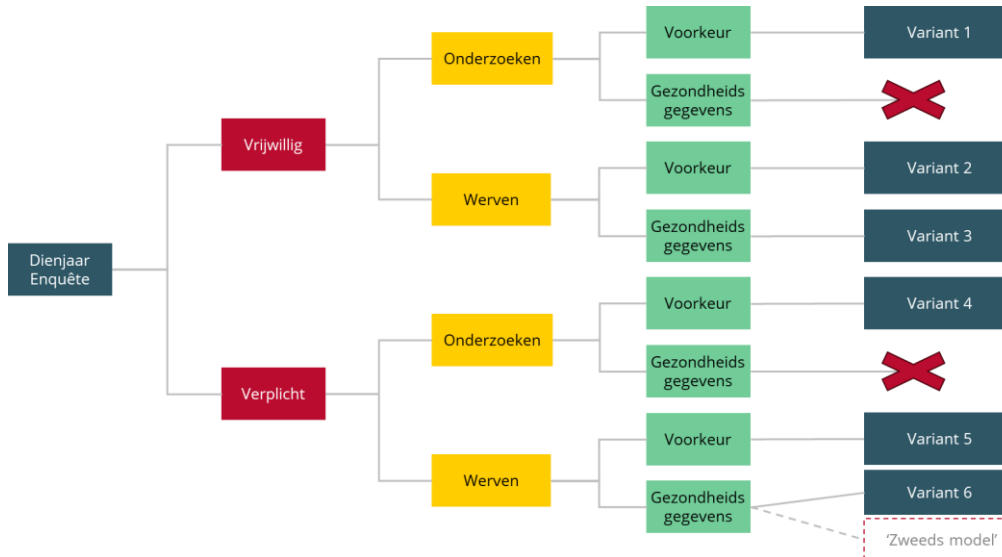
2.1 Ontwerpkeuzes

We identificeren drie hoofdkeuzes voor het ontwerp van de enquête die van invloed zijn op de juridische haalbaarheid. Dit staat aan de basis van de invoering van een enquête. Alle drie de keuzes hebben een relatie tot het gebruik, verzamelen, en verwerken van persoonsgegevens zoals bedoeld in de wet Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Ook hebben alle drie de keuzes gevolgen voor een proportionaliteitsinschatting van de ingezette (juridische) middelen ten opzichte van de te verwachten resultaten met betrekking tot een succesvolle opschaling van het Dienjaar.

De drie ontwerpkeuzes zijn:

- ▶ **1. Vrijwillig of verplicht.** De enquête kan een vrijwillig of verplicht instrument zijn. Vrijwillig betekent dat jongeren zelf kunnen kiezen of ze de enquête willen invullen. Verplicht houdt in dat zij hiertoe wettelijk worden verplicht, dus dat er sancties zijn als jongeren verzaken de enquête in te vullen. De wetwijzigingen die nodig zijn om een verplichte dan wel vrijwillige enquête in te voeren, en de proportionaliteit van deze middelen staan centraal in de keuze voor deze variabele.
- ▶ **2. Onderzoekend of wervend.** De enquête kan een onderzoekend of wervend karakter hebben. Een onderzoekende enquête zet respondenten aan om na te denken over de verschillende rollen die ze kunnen vervullen tijdens hun Dienjaar bij Defensie. De gegevens van deze enquête worden niet bijgehouden per persoon, maar wel gebruikt om een beeld te krijgen bij hoe jongeren aankijken tegen de verschillende facetten van het werk bij Defensie en hoe ze aankijken tegen het Dienjaar. De respons op een wervende enquête worden wel op persoonlijk niveau geregistreerd en gebruikt om kandidaten te benaderen met informatie over het Dienjaar. Een keuze voor een van deze twee vormen is relevant voor de manieren waarop persoonsgegevens worden verwerkt en dus in hoeverre het past binnen de bestaande wettelijke kaders ten aanzien van het meesturen van de dienstplichtbrief.
- ▶ **3. Wel of geen medische uitvraag.** In de enquête kunnen persoonlijke voorkeuren worden uitgevraagd, bijvoorbeeld over welk deel van Defensie tot de interesse van de respondent behoort, waar de opleidingsachtergrond van de respondent ligt, of in hoeverre de respondent sport beoefent. Daarnaast kan de enquête naar de medische achtergrond van jongeren vragen. Als die laatste keuze wordt gevolgd, wordt de enquête in feite de eerste stap in het selectieproces van het Dienjaar en is een sterkere wettelijke basis nodig.

Uit deze drie ontwerpkeuzes volgen 9 mogelijke enquêtevarianten, die in onderstaande figuur zijn weergegeven. Twee van deze varianten achten we bij voorbaat niet reëel. Dit gaat om onderzoekende enquêtes waarbij gezondheidsgegevens worden verzameld. Gezien de respons op een onderzoekende enquête niet op persoonsniveau wordt geregistreerd, ligt het verzamelen van gezondheidsgegevens niet voor de hand. Ook een enquête volgens Zweeds model is niet reëel in de Nederlandse context. In onderstaande blok lichten we dat nader toe.



Het Zweedse model

In Zweden zijn alle jongeren verplicht een enquête in te vullen. Gezien de hoge responscijfers en wervingssuccessen die daarmee zijn geboekt, lijkt het Zweedse model op eerste gezicht een aantrekkelijke vorm om de werving voor het Nederlandse Dienjaar te verhogen. Er zijn echter grote verschillen tussen de Nederlandse en Zweedse situatie.

Allereerst kent Zweden een actieve dienstplicht. Het Dienjaar zoals zij het kennen, is dus niet een vrijwillig Dienjaar, maar een manier waarop Zweedse jongeren hun dienstplicht vervullen. Dit is direct het grote verschil tussen enerzijds bovenstaande varianten 5 en 6 en anderzijds het Zweedse model: de Zweedse verplichte enquête is het eerste filter in de trechter die leidt tot selectie voor de dienstplicht, terwijl het in Nederland wordt ingezet ten behoeve van een vrijwillig Dienjaar. Daarnaast vraagt de Zweedse enquête behalve gezondheidsgegevens ook naar medische gegevens. Op basis van deze uitkomst gegevens wordt ongeveer 30% geselecteerd om het verdere proces van keuring en selectie in te gaan. Hieruit volgt een lijst met jongeren die door het Zweedse ministerie van Defensie geschikt worden geacht om het Dienjaar te vervullen. Tot op heden zijn voldoende jongeren hier vrijwillig aan begonnen om de wervingsdoelen te behalen. Hierdoor is nog niemand tegen zijn zin verplicht tot het vervullen van de dienstplicht.

Dit betekent dat het verplichte karakter van de enquête een direct gevolg is van het feit dat de enquête wordt ingezet als eerste stap in de selectie voor geschikte jongeren voor de dienstplicht. De proportionaliteit van een dergelijke stap past dus ook veel beter binnen Zweedse context, dan binnen de Nederlandse context waarin het Dienjaar vrijwillig is en volledig los staat van het vervullen van de dienstplicht. Het kopiëren van één element van het Zweedse model – namelijk de verplichte enquête – naar de Nederlandse context is door dit alles complexer dan op het eerste gezicht lijkt, en heeft bovendien mogelijk niet hetzelfde effect als in Zweden. Mede hierdoor is het noodzakelijk om varianten te onderzoeken die passen in de Nederlandse context.

2.2 Juridische uitgangspunten

Omdat de enquête beoogt persoonsgegevens te verzamelen onder een grote groep jongeren, brengt de AVG de belangrijkste juridische kaders met zich mee. Vanuit dit juridisch oogpunt zijn drie uitgangspunten van belang voor de haalbaarheid van de enquêtevarianten.

1. Scherp formuleren van doelstellingen

Voor de juridische beoordeling moeten de doelstellingen van de enquête scherp zijn geformuleerd. Via een enquête verzamelt de overheid (persoons)gegevens van burgers, en dat dient onderbouwd en gerechtvaardigd te worden. Ten tweede mogen de (nadelige) gevolgen van de enquête niet onevenredig zijn in verhouding met het te dienen doel. Ten derde is het geformuleerde doel van belang bij de beoordeling welke persoonsgegevens mogen worden verzameld en verder verwerkt.

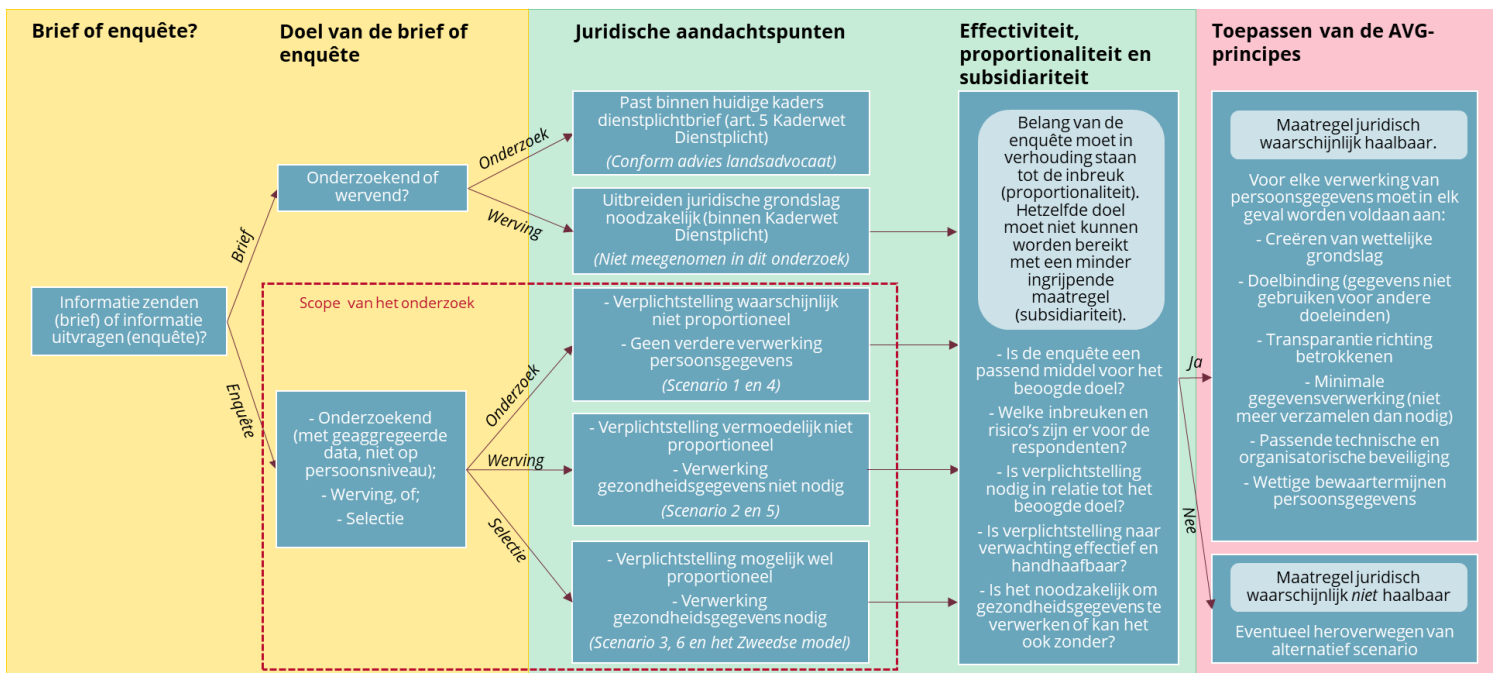
2. Passend en proportioneel

De enquête maakt inbreuk op het privacyrecht van de burger: door persoonlijke informatie vrijwillig of verplicht op te vragen, maar ook al door de BRP-gegevens te gebruiken om de enquête te versturen. Deze inbreuk mag niet onevenredig zijn in verhouding met het doel. Daarom moet worden onderzocht in hoeverre de enquête een proportioneel middel is: is de enquête als middel passend en geschikt? Onderdeel van deze afweging is de toets of er geen ander middel is dat het doel ook bereikt, maar een kleinere inbreuk zou maken.

3. Privacy by design

Volgens het AVG-principe van *privacy by design* moet al in het ontwerpstadium van nieuwe initiatieven rekening worden gehouden met een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Als er sprake is van een juridisch haalbare variant, moet in de uitwerking worden gekeken hoe dit zo zorgvuldig mogelijk kan in het licht van de AVG en op welke manieren deze de minste inbreuk maakt op de privacy van de betrokkenen.

In de figuur hieronder brengen we deze elementen samen in een analysekader:



2.3 Potentieel haalbare varianten

Op basis van het voorgaande beschouwen we twee varianten als het meest kansrijk. Deze twee varianten hebben we verdiept in het vervolgonderzoek. Dit betreft de **vrijwillige wervende enquête** en de **verplichte wervende enquête**.

Voor de vrijwillige wervende enquête gelden de volgende vormgevingskeuzes:

- ▶ **De deelname enquête is vrijwillig, maar wordt mogelijk gestimuleerd.** Het staat jongeren vrij om de enquête te negeren. Het Dienjaar blijft ook vrijwillig. Afhankelijk van de respons die de vrijwillige enquête oplevert kan de keuze worden gemaakt om positieve prikkels te introduceren om respons te verhogen.
- ▶ **Reagerende jongeren worden benaderd met wervingsberichten.** Wanneer een jongere reageert en geschikt lijkt, wordt deze benaderd met meer informatie over het Dienjaar en Defensie. De ingevulde gegevens kunnen worden gebruikt om individuele jongeren meer gericht te benaderen. De keuze om deel te nemen aan het Dienjaar blijft vrijwillig.
- ▶ **De enquête wordt mogelijk verzonden op basis van de WAD.** Aangezien de enquête een wervende functie heeft voor een verder vrijwillige functie bij Defensie (het Dienjaar), volstaat de Wet Ambtenaren Defensie (WAD) *mogelijk* als grondslag. Dit vraagt nader onderzoek.⁴

Voor de **verplichte** wervende enquête gelden de volgende vormgevingskeuzes:

- ▶ **Deelname enquête is verplicht en wordt gehandhaafd.** Alle jongeren die de dienstplichtbrief ontvangen, zijn verplicht de enquête in te vullen. Wanneer ze dat niet doen wordt daarop gehandhaafd. De meest voor de hand liggende sanctie is een bestuurlijke boete.
- ▶ **Een kansrijke kandidaat wordt benaderd door keuring en selectie.** Gezien de verwachte grotere respons bij deze variant kan de enquête een (pre)selecterend doel dienen voor het Dienjaar. Kansrijke kandidaten kunnen worden benaderd om te beginnen aan het keuring- en selectieproces. Deelname aan het Dienjaar blijft nog steeds vrijwillig.
- ▶ **De enquête wordt verzonden op basis van de KD.** Het is zeer waarschijnlijk dat een verplichte enquête alleen mogelijk is wanneer de verplichting zijn grondslag heeft in de Kaderwet Dienstplicht (KD). De enquête dient dan als gedeeltelijke invulling van de dienstplicht. Hoofdstuk 3 staat hier uitgebreid bij stil.

Ten slotte hebben we een aantal aannames gedaan over de vormgeving van de enquêtes uit praktische of juridische overwegingen. De vormgevingskeuzes die van toepassing zijn op beide varianten zijn:

- ▶ **De enquête wordt verzonden samen met de dienstplichtbrief.** Dit is in navolging van de motie. Bovendien is het praktisch om de jongeren één keer aan te schrijven.
- ▶ **De enquête wordt online ingevuld.** De brief verwijst naar de enquête in de vorm van een link en een QR-code. Dit vergemakkelijkt het invullen – wat de respons ten goede komt – en het beoordelen van de reacties – wat de uitvoeringsconsequenties beperkt.
- ▶ **De enquête vraagt naar motivatie en interesse, evenals fysieke en mentale gesteldheid.⁵** Op deze manier vervult de enquête een informerende en stimulerende functie (de jongere denkt na over de mogelijkheden van een Dienjaar), evenals een selectieve functie (voor welke functies

⁴ Er is discussie over of de WAD een wettelijke grond biedt voor het versturen van de eerste enquête, omdat geënuquëerden op dat moment mogelijk nog geen gegadigden zijn voor een aanstelling bij Defensie.

⁵ Dit betekent niet dat de enquête in beide varianten hetzelfde zijn of uit evenveel vragen bestaan. Zie voor overwegingen bij de inrichting van de enquêtevragen hoofdstuk 4.

binnen het Dienjaar is de jongere geschikt?). De enquête stelt vragen omtrent gezondheid, zoals hoe vaak de respondent sport, of hoe sterk de respondent zichzelf acht in vergelijking met leeftijdsgenoten, maar er wordt niet gevraagd naar medische gegevens, zoals lengte, gewicht, (erfelijke) ziektes, et cetera.

Het overzicht hieronder vat de verschillen en overeenkomsten tussen de twee varianten samen:

Kenmerken	Vrijwillige wervende enquête	Verplichte wervende enquête
Verplicht/vrijwillig	Deelname volledig vrijwillig	Deelname enquête verplicht; deelname Dienjaar vrijwillig
Type prikkel	Geen of mogelijk positieve prikkels om deelname te bevorderen	Handhaving door middel van boetes
Consequentie selectie	Benaderd met aanvullende informatie over Dienjaar bij Defensie	Doorverwezen naar keuring en selectie Dienjaar
Juridische grondslag	Wet Ambtenaren Defensie (WAD)	Kaderwet Dienstplicht (KD)
Type vragen	Zowel vragen over motivatie en interesse, als naar fysieke en mentale gezondheid	
Format enquête	Digitale enquête die als QR-code wordt verstuurd met de dienstplichtbrief	

De doelen voor het Dienjaar en de rol van de enquête

We zien het doel van het Dienjaar binnen de WoS-approach als een manier om Defensie sterker in de samenleving te verankeren, zonder hierbij de opkomstplicht te activeren. Immers, hoe meer mensen met Defensie in aanraking komen, hoe makkelijker het besef doordringt dat de verdediging van het land niet alleen bij Defensie als organisatie ligt, maar bij de gehele samenleving. In beide onderzochte varianten kan het Dienjaar op zo'n manier omschreven worden dat het binnen de daarin geldende strategische context past.

In de eerste variant ondersteunt de vrijwillige enquête de doelstelling om meer vrijwilligers te werven als Dienjaarmilitairen dan er momenteel binnen komen. Dit sluit duidelijk aan bij de wens van Defensie om meer mensen kennis te laten maken met het diverse werk van Defensie. Zeker wanneer dit structureel duizenden mensen per jaar worden, geeft dit na enkele jaren een stevigere maatschappelijkere verankering van Defensie. Hiermee is het Dienjaar een kennismaking tussen samenleving en Defensie, en wordt het daarmee ingezet als wervingsinstrument voor de verdere vacatures die Defensie kent.

De rol van de enquête in deze variant is dus slechts ter werving en kennismaking. Het vrijwillige karakter van de enquête, de lichte juridische aanpassingen en geringe verwachte uitvoeringsconsequenties in deze variant passen bij dit doel voor het Dienjaar. Dit kan bijdragen aan een wendbare en opschaalbare krijgsmacht, maar het verwachte effect van een enquête is nog onduidelijk.

In het tweede variant is de verplichte enquête bedoeld voor Defensie om beter grip te krijgen op het aantal Dienjaarmilitairen dat zij binnenhalen ten behoeve van een wendbaardere en beter opschaalbare krijgsmacht. Hoewel de Nederlandse krijgsmacht lang geleden heeft besloten zuiver een beroepsorganisatie te worden zonder dienstplichtigen, geeft het Dienjaar in deze variant een laagdrempelige vorm om toch veel mensen kennis te laten maken met Defensie en opschaling in geval van nood eenvoudiger te maken.

De rol van de enquête in deze variant is zwaarder en hoort bij een zwaardere context: niet langer is het Dienjaar slechts ter werving en kennismaking, maar hier is het bedoeld als middel om bij te dragen aan de algehele wendbaarheid en schaalbaarheid van de krijgsmacht ter voorbereiding op een mogelijk gewapend conflict. In deze variant moeten nog stevigere juridische waarborgen ingericht worden en zijn de uitvoeringsconsequenties met name door de handhaving ook groter. De keuze voor deze zwaardere juridische en uitvoeringsconsequenties past echter bij de beschreven strategische context waarbinnen het Dienjaar een ingrijpender doel dient.

/ 3 Juridische haalbaarheid

In dit hoofdstuk staat de juridische haalbaarheid van een beide uit te werken varianten centraal. We starten met een uiteenzetting van de juridische kaders, waarna we deze analyseren in het licht van de vrijwillige en verplichte variant.

De vraagstelling in dit hoofdstuk is als volgt:

1. **Juridische haalbaarheid varianten:** is het invoeren van een verplichte dan wel vrijwillige enquête juridisch haalbaar?
2. **Juridische stappen:** zo ja, welke wetswijzigingen zijn nodig om een verplichte dan wel vrijwillige enquête in te voeren?

3.1 Juridische kaders

Internationaal recht met betrekking tot minderjarigen

Bij het werven van 17-jarigen moet rekening worden gehouden met het Kindsoldatenprotocol⁶. Het Kindsoldatenprotocol is een internationaal verdrag dat gericht is op de bescherming van kinderen tegen deelname aan gewapende conflicten. De belangrijkste bepalingen van het Kindsoldatenprotocol zijn:

- ▶ **Minimumleeftijd voor deelname aan vijandelijkheden:** Het protocol bepaalt dat staten die partij zijn, ervoor moeten zorgen dat personen onder de 18 jaar niet direct deelnemen aan vijandelijkheden.
- ▶ **Minimumleeftijd voor verplichte rekrutering:** Staten moeten ervoor zorgen dat personen jonger dan 18 jaar niet verplicht worden gerekruteerd in de strijdkrachten.
- ▶ **Vrijwillige rekrutering:** Het protocol stelt dat staten die personen jonger dan 18 jaar toestaan om vrijwillig toe te treden tot hun strijdkrachten, bindende waarborgen moeten bieden om ervoor te zorgen dat deze rekrutering echt vrijwillig is en plaatsvindt met geïnformeerde toestemming van de ouders of wettelijke voogden, en dat deze rekruten adequaat worden geïnformeerd over hun taken.
- ▶ **Niet-statelijke gewapende groepen:** Het protocol verbiedt gewapende groepen die geen deel uitmaken van de staat om personen onder de 18 jaar te rekruteren of te gebruiken in vijandelijkheden, en roept staten op om alle mogelijke maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat dit niet gebeurt.

Nederland heeft een uitzondering bedongen bij het ratificeren van het Kindsoldatenprotocol ten aanzien van het werven van 17-jarigen ten behoeve van de krijgsmacht, waarbij de vrijwilligheid van de werving en toestemming van ouders of voogden wordt geborgd.⁷ In Scandinavische landen met

⁶ Officiële titel: "Optioneel Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten".

⁷ Volledige tekst: "In overeenstemming met artikel 3, tweede lid, van het Protocol deelt het Koninkrijk der Nederlanden mede dat de minimumleeftijd voor vrijwillige werving in zijn nationale strijdkrachten 17 jaar is, onder voorbehoud van de volgende waarborgen om te waarborgen dat dergelijke werving niet onder dwang plaatsvindt of gedwongen wordt: 1) De werving moet daadwerkelijk vrijwillig zijn; 2) Wervers moeten volledig worden geïnformeerd over de taken die hen te wachten staan bij de militaire dienst; 3) De toestemming van

een (vrijwillige) dienstdienst worden jongeren op de leeftijd van respectievelijk 18 (Zweden, Denemarken) en 19 (Noorwegen) opgeroepen, waardoor dit niet in strijd is met het Kindsoldatenprotocol. Vergelijkbaar met Nederland hebben Duitsland en Frankrijk de vrijwillige indiensttreding vastgesteld op 17 jaar, maar ook in deze landen is een uitgestelde opkomstplicht.⁸

Het uitvoeren van een Kinderrechten Impact Assessment (KIA) is noodzakelijk

Omdat de enquête gericht zal zijn op minderjarigen is het noodzakelijk om een Kinderrechten Impact Assessment (KIA) uit te voeren. Dit is een methode om de mogelijke gevolgen van beleidsmaatregelen, wetten of andere initiatieven op de rechten en het welzijn van kinderen in kaart te brengen. Het doel van een KIA is om ervoor te zorgen dat de belangen en rechten van kinderen worden beschermd en bevorderd, en om negatieve effecten op kinderen te identificeren en te mitigeren.

Rechtsgrondslag verwerking persoonsgegevens

Voor de uitvoering van de enquête worden persoonsgegevens verwerkt. Bij de uitvoering van de beide enquêtevarianten worden persoonsgegevens verwerkt. Ten eerste worden gegevens verzameld vanuit de Basisregistratie Personen (BRP), voor het verkrijgen van BSN, namen en adresgegevens ten behoeve van het versturen van de enquête. Ten tweede worden de enquêteresultaten opgeslagen en vervolgens verder verwerkt.

Voor elke verwerking van persoonsgegevens is een geldige rechtsgrondslag nodig

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bepaalt dat verwerking van persoonsgegevens alleen toegestaan is met een geldige rechtsgrondslag. Een overheidsorgaan mag in beginsel alleen persoonsgegevens verwerken als er sprake is van een wettelijke plicht (artikel 6 lid 1 sub c AVG) of een taak van algemeen belang of openbaar gezag (artikel 6 lid 1 sub e AVG). Onder uitzonderlijke voorwaarden zou ook toestemming als grondslag kunnen worden gebruikt. Aan al deze grondslagen voor gegevensverwerking zijn specifieke regels verbonden.

Het creëren van een wettelijke grondslag biedt meer mogelijkheden, maar kost tijd

Afhankelijk van de variant en de uitwerking kan de enquête aansluiten bij een bestaande rechtsgrondslag, of moet er een nieuwe rechtsgrondslag worden gecreëerd. Bij een verplichte enquête zal er in elk geval een nieuwe wettelijke bevoegdheid moeten worden gecreëerd.⁹ Dit is een formeel wetgevingstraject, wat tijd kost. Tegelijkertijd biedt het ook mogelijkheden om de bevoegdheden goed in te regelen.

Evenredigheid van de enquête

Overheidshandelen mag niet in een onevenredige verhouding staan met het gediende doel. Voor de enquête en de bijbehorende verwerking van persoonsgegevens geldt dat dit een maatschappelijk belang moet dienen, dat het noodzakelijk moet zijn om dat doel te bereiken en dat het proportioneel moet zijn in verhouding tot dat doel. Dit is een vereiste voor de juridische haalbaarheid, en deze toets is bovendien onderdeel van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (of Data Protection Impact Assessment of DPIA) die voor beide varianten zal moeten worden uitgevoerd.

ouders of wettelijke voogden is vereist voor de rekrutering van personen jonger dan 18 jaar; 4) Rekruten moeten bewijs leveren van hun leeftijd."

⁸ Vrijwillige Dienstdienst: wat we kunnen leren van andere landen voor Nederland. Onderzoek BCG 2019.

⁹ Zie ook het advies van de landsadvocaat t.a.v. de dienstplichtbrief d.d. 5 augustus 2022.

Het uitvoeren van een DPIA is in beide varianten noodzakelijk

De AVG verplicht in bepaalde gevallen om een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uit te voeren bij nieuwe wetgeving. Dit is afhankelijk van mogelijke risico's die bij aspecten van de gegevensverwerking zijn voorzien. In het geval van beide varianten zal er sprake zijn van een verplichting tot het uitvoeren van een DPIA, omdat de volgende elementen van toepassing zijn:

- ▶ Het gaat hier om een grootschalige gegevensverwerking (van alle 17-jarigen in Nederland);
- ▶ Er wordt gebruik gemaakt van de BRP;
- ▶ Er sprake is van een beoordeling van mensen op basis van persoonskenmerken;
- ▶ Mogelijk wordt gebruik gemaakt van gezondheidsgegevens.

Welke stappen moeten er worden gezet voor het uitvoeren van een DPIA?

Voor de uitvoering van een DPIA zou het logisch zijn om gebruik te maken van het Model DPIA Rijksdienst.¹⁰ Een standaard DPIA kan relatief snel worden uitgevoerd (ca. 2 weken), maar gezien de mogelijk complexe casus kost dit waarschijnlijk meer tijd.¹¹ Het uitvoeren van een DPIA bestaat grofweg uit de volgende stappen:

1. Bepaal wie binnen Defensie verantwoordelijk is voor de verwerking en uitvoering DPIA
2. Beschrijf alle gegevensverwerkingen
3. Vraag input van experts
4. Bepaal AVG-rollen van alle betrokken partijen (bijv. ICT-leveranciers)
5. Beoordeel de evenredigheid (noodzakelijkheid en proportionaliteit)
6. Identificeer risico's en maatregelen
7. Finaliseer DPIA-rapport
8. Leg het DPIA voor aan de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en eventueel Chief Information Security Officer (CISO) en/of de Chief Information Officer (CIO)
9. Pas DPIA n.a.v. advies FG/CISO/CIO
10. Bij hoog risico, leg DPIA-rapport voor aan Autoriteit Persoonsgegevens
11. Voeg gegevensverwerking toe aan verwerkingsregister
12. Periodieke evaluatie veranderingen in gegevensverwerkingen

Toegang tot de Basisregistratie Personen (BRP)

Voor uitvoering van de enquête is het nodig dat deze wordt verzonden aan alle jongeren die de Dienstplichtbrief ontvangen. Voor het versturen van de Dienstplichtbrief heeft Defensie toegang tot de BRP, dat is verstrekt op basis van een Autorisatiebesluit door de Minister van BZK. Echter, nu is de vraag of voor het nieuwe doel van de enquête ook gebruik kan worden gemaakt van de BRP. Dat kan alleen als toegang van maatschappelijk belang is en opnieuw met toestemming van de minister van BZK.¹²

Voor toegang tot de BRP is instemming nodig van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Bij de aanvraag moet worden aangegeven welke gegevens worden gevraagd, over welke personen en voor welke taken. Verder worden er eisen gesteld aan de technische beveiliging. De minister neemt een autorisatiebesluit voor toegang tot de BRP. De wetgever kan toegang tot de BRP opnemen in de wetgeving t.a.v. de enquête, zodat de toegang kan worden geregeld.

¹⁰ [Data Protection Impact Assessment | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbn.nl\)](#)

¹¹ Het gehele proces van contractering rondom gegevensuitwisseling duurt naar inschatting ca. negen maanden. De DPIA is hier onderdeel van, zie hoofdstuk 4.

¹² Art. 3.2 Wet basisregistratie personen

3.2 Juridische implicaties vrijwillige wervende enquête

In dit onderdeel analyseren we wat het invoeren van een vrijwillige wervende enquête betekent in het licht van de juridische kaders.

Het Kindsoldatenprotocol vereist vrijwilligheid en ouderlijke toestemming bij werving

Het vrijwillige karakter van deze enquêtevariant sluit aan bij het Kindsoldatenprotocol. Echter, er is op grond van dit verdrag ook toestemming van ouders of voogden vereist voor werving van minderjarigen. Vermoedelijk zal dit ook gelden bij een enquête met een wervend karakter. Voor het versturen van een wervende brief die naar alle 17-jarigen zal niet eerst toestemming van ouders of voogden worden gevraagd. Daarom zal dit vermoedelijk strijdig zijn met het Kindsoldatenprotocol. Als de dienstplichtbrief informatief blijft, en slechts verwijst naar de enquête die op de website te vinden is wordt indirect geworven. In dat geval zal waarschijnlijk alsnog ouderlijke toestemming moeten worden ingeregeld voordat een minderjarige respondent de enquête invult. Voor een juridische analyse van de reikwijdte van het Kinderrechtenprotocol in het licht van de vrijwillige wervende enquête, moet de vormgeving van de vrijwillige enquête verder worden uitgewerkt.

Er moet een Kinderrechten Impact Assessment (KIA) worden uitgevoerd

Er zal hoe dan ook voorafgaand aan de definitieve vormgeving en uitvoering van de enquête een Kinderrechten Impact Assessment uitgevoerd moeten worden om in kaart te krijgen of de enquête gericht op 17-jarigen in lijn is met kinderrechten en het Kindsoldatenprotocol. In de verdere redenering hieronder gaan we ervan uit dat de enquête is toegestaan op grond van het verdrag.

Wanneer de vrijwillige enquête wordt begeleid door een *informatieve* dienstplichtbrief, past dit binnen de huidige wettelijke kaders

Op dit moment wordt in de dienstplichtbrief al verwezen naar het Dienjaar en de website die daar informatie over verstrekt. Het is een kleine stap om in de brief via een QR-code te verwijzen naar de website, waarop onder meer de vrijblijvende enquête te vinden is. Zo lang de brief en de link naar de website informatief blijft, en geen wervend karakter krijgt, zou een dergelijke enquête passen binnen de huidige kaders van de dienstplichtbrief en het daarop gerichte Autorisatiebesluit voor het gebruik van Basisregistratie personen (BRP) voor de dienstplichtbrief.¹³

In de enquête zelf kan vervolgens wel worden gevraagd naar de interesse en eventuele geschiktheid voor bepaalde onderdelen van de krijgsmacht van respondenten, waarbij zij op basis van vrijwilligheid kunnen aangeven of er contact met hen mag worden opgenomen.

Wanneer de vrijwillige enquête wordt begeleid door een *wervende* dienstplichtbrief moet er een nieuwe wettelijke bevoegdheid worden gecreëerd

Wanneer de 17-jarige die de dienstplichtbrief ontvangt in de brief expliciet wordt uitgenodigd om de enquête in te vullen of als er rechtstreeks wordt gelinkt naar de enquête, dan kan niet meer met recht worden beargumenteerd dat er sprake is van een informatief karakter maar dan is er sprake van een wervend karakter. In dat geval geldt dat het wervende doel niet past binnen de huidige doelstelling van de dienstplichtbrief en het gebruik van de BRP daartoe. Er zal daarom eerst een nieuwe wettelijke publiekrechtelijke grond moeten worden gecreëerd om deze werving mogelijk te

¹³ Conform de lijn van het advies van de Landsadvocaat over de dienstplichtbrief. Als in de brief expliciet wordt uitgenodigd om de enquête in te vullen, dan krijgt de dienstplichtbrief een wervend karakter en dan is het in strijd met het huidige Autorisatiebesluit ten aanzien van het gebruik van de BRP.

maken. Hieronder gaan we verder uit van een dienstplichtbrief met het huidige informatieve karakter.

De enquête moet aansluiting krijgen bij het bestaande wervingsinstrumentarium

Een vrijwillige enquête en de verdere verwerking van de persoonsgegevens liggen in het verlengde van de wervingsactiviteiten die Defensie op dit moment reeds uitvoert. In dit geval kan worden beargumenteerd dat Defensie niet optreedt in de hoedanigheid van de publieke bevoegdheden, maar in de private rol van een (potentiële) werkgever. De enquête kan in dit geval feitelijk worden beschouwd als een regulier wervingsinstrument.

De werving en selectie binnen Defensie wordt geregeld in de Wet Ambtenaren Defensie, de wet die ziet op de rechtspositie van militaire ambtenaren en burgerlijke ambtenaren bij Defensie. Zo biedt art. 12 WAD een grondslag voor nadere regels over onder meer de aanstelling en het onderzoek naar de geschiktheid en bekwaamheid van militaire ambtenaren. Art. 4a Algemeen militair ambtenarenreglement stelt onder meer deze nadere regels over de werving en selectie.

Naar wij hebben begrepen werkt Defensie op dit moment met uitgewerkte protocollen om de werving en selectie vorm te geven. De protocollen zijn er onder meer op gericht om de werving van minderjarigen in te kaderen, gelet op de hierboven genoemde beperkingen die gelden vanuit het Kinderrechtenprotocol. De persoonsgegevens die in het kader van de werving en selectie worden verzameld, worden verzameld op basis van de rechtsgrondslag 'algemeen belang' (art. 6 lid 1 sub e AVG). Deze rechtsgrondslag kan dan naar waarschijnlijkheid ook worden toegepast bij de enquête als wervingsinstrument, zo wordt ook onderschreven door de juridisch experts die wij hebben gesproken in het onderzoek.¹⁴

Evenredigheid van de enquête en gegevensverwerking

Als we ervan uitgaan dat de enquête kan worden vormgegeven in lijn met het Kindsoldatenprotocol, dan past deze enquêtevariant binnen bestaande kaders van wet- en regelgeving, waaronder het bestaande gebruik van de BRP-gegevens. Een enquête op basis van vrijwilligheid en op basis van goede informatie, waar algemene vragen worden gesteld over bereidheid en geschiktheid heeft bovendien maar weinig verstreckende gevolgen voor degene die de enquête invult.

We kunnen ons voorstellen dat een vrijwillige enquête een aanvulling kan zijn op de bestaande werving- en selectiecampagnes en dat het kan bijdragen aan de bredere bekendheid van het Dienjaar en de krijgsmacht in algemene zin. Voor een volledig oordeel over de evenredigheid van het invoeren van een vrijwillige enquête zou een uitgebreide analyse van de bredere werving en selectie binnen Defensie nodig zijn. We vragen ons in dit kader af, of er niet effectievere middelen zijn om bekendheid te genereren en om voldoende aanwas te krijgen voor het Dienjaar, bijvoorbeeld door een reclamecampagne. We verwachten echter dat, mits goed onderbouwd, deze vorm van de enquête voldoende evenredig is.

¹⁴ Een DPIA, waarbij ook moet worden gekeken hoe de enquête aansluit op de bestaande wervings- en selectieprotocollen, zal hier uitsluitsel over moeten geven. Ingeval uit nadere analyse toch blijkt dat bijvoorbeeld het Algemeen militair ambtenarenreglement zou moeten worden aangepast, dan geldt dat dit op basis van een Ministerieel besluit kan, wat eenvoudiger uitvoerbaar is dan een formeel wetgevingsproces.

3.3 Juridische implicaties verplichte wervende enquête

Het Kindsoldatenprotocol verbiedt onvrijwillige werving onder minderjarigen

In deze variant wordt het invullen van de enquête verplicht gesteld. Deze verplichtstelling brengt extra juridische stappen mee. Ten eerste moet het Kindsoldatenprotocol hier in overweging worden genomen. Dit verbiedt onvrijwillige werving in enige vorm van kinderen onder de 18 jaar. Het verplichten van minderjarigen om een enquête in te vullen met het doel om hen te werven voor de krijgsmacht, ook in tijdelijke dienst, gaat nog verder en is dus in strijd met het Kindsoldatenprotocol. Dit sluit de mogelijkheid uit om een verplichte enquête te koppelen aan de dienstplichtbrief, die wordt verstuurd aan 17-jarigen. In het vervolg gaan we er daarom vanuit dat de enquête pas wordt verzonden aan 18-jarigen. Dit kan los van de dienstplichtbrief of wanneer het versturen van de dienstplichtbrief wordt uitgesteld tot de betrokkene 18 jaar is geworden.¹⁵ Dit vraagt een wijziging van de Kaderwet Dienstplicht.

Een verplichte enquête vergt een nieuwe publiekrechtelijke bevoegdheid

Het is alleen geoorloofd om een enquête uit te voeren, als daar een wettelijke bevoegdheid voor is. Anders dan bij een vrijwillige enquête in de vorige variant (wat we kwalificeren als een wervingsinstrument), gaat het hier om een publieke bevoegdheid. Hier is op dit moment geen rechtsgrondslag voor, en daar zal daarom in de wetgeving in moeten worden voorzien. Dit geldt dan ook als de rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG. Dit geldt ook voor de verplichtstelling en de handhaving ervan. Het is logisch om deze grondslagen in een en dezelfde wet te regelen. Het zou ook logisch zijn om in dit kader het Dienjaar te formaliseren en te verankeren in de wet.

Het huidige artikel 5 van de Kaderwet Dienstplicht (KD) bepaalt dat jongeren per brief worden geïnformeerd nadat zij zijn ingeschreven voor de dienstplicht (en dat de dienstplicht is opgeschort). Dit artikel voorziet niet in de doelstelling die met de enquête wordt beoogd. Het doel van de wettelijke taak uit artikel 5 KD is informeren over dienstplicht. Het doel van de enquête is (in beide varianten) het werven voor het Dienjaar.

Een koppeling met art. 5 Kaderwet dienstplicht lijkt hier echter wel mogelijk en is wellicht het meest zuiver. Een verplicht karakter van de enquête is niet snel een passend middel als de keuze voor het Dienjaar uiteindelijk vrijwillig is. Verplichtstelling zou eerder passen als het Dienjaar ofwel de dienstplicht verplicht is. De enquête wordt dan ingezet met het doel om vooruitlopend op het daadwerkelijk heractiveren van de dienstplicht alvast gegevens te verzamelen over bereidheid en geschiktheid. Daar gaan we hieronder uitgebreider op in.

Voor de wettelijke grondslag voor de verplichtstelling, het versturen van de brief en het verwerken van de opbrengsten kan dan worden aangesloten bij art. 5 Kaderwet dienstplicht. Wat betreft de handhaving is hoofdstuk 3 van de wet 'strafbepalingen' een logische plaats.

¹⁵ Jongeren ontvangen op dit moment op hun 17^e de dienstplichtbrief omdat ze op dat moment worden ingeschreven voor de dienstplicht. De opkomstplicht geldt vanaf 18 jaar. Indien de dienstplicht gereactiveerd wordt, worden jongeren vanaf hun 17^e gekeurd en pas na goedkeuring worden ze dienstplichtig (art. 6.4, Kaderwet dienstplicht). Het is mogelijk om de Kaderwet Dienstplicht te wijzigen zodat inschrijving pas geschiedt in het jaar dat men 18 wordt. Jongeren kunnen in dat geval pas opkomen voor werkelijke dienst als ze 19 worden.

Evenredigheid van de enquête en gegevensverwerking

Verplichtstelling is een verstrekend middel en is niet passend bij een instrument voor het werven van mensen die een vrijwillige keuze hebben om zich aan te melden voor het Dienjaar. Het raakt burgers in hun grondrechten, zonder dat kan worden bewezen het daadwerkelijk bijdraagt aan het te behalen doel: het verhogen van de instroom van het Dienjaar. Het invoeren van een verplichte enquête voor een vrijwillig dienjaar is niet evenredig. Verplichtstelling kan zelfs een afschrikwekkend effect hebben. Tot slot is het niet passend bij de Nederlandse cultuur en zal het invoeren van een verplichte enquête vermoedelijk veel stof doen opwaaien in de maatschappij en de politiek. Dit werd onderschreven door meerdere gesprekspartners in dit onderzoek. Hieronder geven we nog wat andere overwegingen mee:

- ▶ Verplichtstelling zou vermoedelijk eerder proportioneel zijn als de enquête de dienstplicht betreft. Het doel zou dan als volgt geformuleerd kunnen worden: *“vooruitlopend op het daadwerkelijk activeren van de opkomstplicht krijgt u alvast een verzoek om ons gegevens te verschaffen over uw bereidheid en uw geschiktheid. ”*
- ▶ Bij verplichtstellen hoort handhaven, en bij handhaven horen sancties op niet-naleving. Als dit niet wordt ingeregeld, heeft de verplichtstelling onvoldoende effect en dat is ook van belang bij het wegen van de evenredigheid van de maatregel.
- ▶ In het bepalen van de evenredigheid van een vrijwillige enquête speelt ook het absorptievermogen van de Defensie mee: er moeten voldoende plekken, capaciteit en materieel zijn om de geworven personen op te leiden tot militair. Voor de juridische analyse van de evenredigheid van een verplichte enquête moet dit verder onderzocht worden.

3.4 Juridische haalbaarheid

Vrijwillige enquête

De haalbaarheid van het invoeren van een vrijwillige enquête is afhankelijk van een aantal zaken. De enquête zal ten eerste in lijn moeten worden gebracht met het Kindsoldatenprotocol, dat onder meer regelt dat rekrutering van minderjarigen alleen is toegestaan op basis van aantoonbare vrijwilligheid en met ouderlijke toestemming. Er zal nader juridisch onderzoek nodig zijn om te bezien of, en zo ja in welke vorm, naar de enquête kan worden verwezen in de dienstplichtbrief, terwijl daar geen ouderlijke toestemming voor is gegeven. Mogelijk is het goed te beargumenteren dat een informerende dienstplichtbrief is toegestaan, voorzien van een QR-code met een link naar een informatieve website waarop een enquête te vinden is. Voor de enquête zelf is dan waarschijnlijk alsnog ouderlijke toestemming nodig. Een andere optie is om de enquête los te koppelen van de dienstplichtbrief en geheel te richten op meerderjarigen.

Indien de dienstplichtbrief echter een wervend karakter krijgt, bijvoorbeeld door rechtstreeks te linken naar de enquête of doordat er wervende teksten in staan, zal de enquête niet passen binnen het huidige wettelijke kader van de dienstplichtbrief. In dat geval zal er een nieuwe publiekrechtelijke wettelijke bevoegdheid moeten worden gecreëerd voor het versturen van de enquête.

Een vrijwillige enquête kan worden gezien als een wervingsinstrument, dat moet worden gezien in het licht van het bredere instrumentarium aan wervings- en selectiemiddelen bij Defensie. De enquête zou daarom moeten aansluiten bij het bestaande wervingsbeleid, en voor de verwerking van persoonsgegevens aansluiten bij de bestaande rechtsgronden en doelen.

Zo lang de enquête in lijn is met internationaal recht en past binnen de huidige wettelijke kaders van de dienstplichtbrief, zal het goed te beargumenteren zijn dat het middel van de enquête evenredig is

met het beoogde doel. De enquête is in dat geval juridisch haalbaar. We vragen ons wel af of er geen effectievere middelen zijn om hetzelfde doel (het vullen van het Dienjaar en het zorgen voor bekendheid) te bereiken, zoals het uitvoeren van een reclamecampagne.

Haalbaarheid vrijwillige enquête

Een vrijwillige enquête is juridisch haalbaar, wanneer:

Route A

1. De enquête niet expliciet wordt gekoppeld aan de dienstplichtbrief (geen wetwijzigingstraject nodig), maar is te vinden op de website van Defensie;
2. Er niets verandert aan het informatieve karakter van de dienstplichtbrief;
3. Er (mogelijk) ouderlijke toestemming voor de enquête wordt ingeregeld;
4. De uitvraag aansluit bij het bredere werving- en selectiebeleid van Defensie.

Route B

1. De brief wordt verstuurd in een aparte brief aan 18-jarigen;
2. De uitvraag aansluit bij het bredere werving- en selectiebeleid van Defensie

NB: Route B vraagt een wetwijzigingstraject omdat een wettelijke grondslag moet worden gecreëerd voor het versturen van de brief. Invoering in 2025 (uitgangspunt van de motie) zien we in dat scenario als beperkt realistisch gezien dat zou vragen om een spoedwetwijzigingstraject.

Verplichte enquête

Wanneer een verplichte enquête wordt ingevoerd kan deze door de beperkingen uit het Kindsoldatenprotocol niet zomaar worden gekoppeld aan de dienstplichtbrief. Het is wel mogelijk om een aparte brief te sturen naar 18-jarigen, of het verzenden van de dienstplichtbrief uit te stellen naar 18 jaar. Voor een verplichte enquête lijkt het uitbreiden van de Kaderwet Dienstplicht de meest zuivere route vanwege de koppeling met de dienstplicht. In dat geval wordt de enquête ingezet vooruitlopend op heractivering van de dienstplicht en kan deze gekoppeld worden aan de dienstplichtbrief.

Er kan worden onderbouwd dat een verplichte enquête vanuit juridisch oogpunt een evenredig middel is, als vooruit wordt gelopen op heractivering van de dienstplicht. Het moet dan echter wel handhaafbaar zijn en Defensie moet ook voldoende absorptievermogen hebben om de aantallen rekruten op te kunnen nemen. In andere gevallen zal een verplichtstelling mogelijk niet proportioneel zijn in relatie tot het beoogde doel van de enquête.

Haalbaarheid verplichte enquête

Een verplichte enquête is juridisch haalbaar, wanneer:

1. De Kaderwet Dienstplicht wordt uitgebreid vooruitlopend op heractivering van de dienstplicht;
2. Defensie een verplichte enquête kan handhaven;
3. Defensie voldoende absorptievermogen heeft om extra rekruten op te nemen.

NB. Invoering van een enquête in 2025 achten we niet realistisch gezien een wetwijzigingstraject moet worden doorlopen en het tijd kost de overige twee randvoorwaarden te realiseren.

/ 4 Uitvoeringsconsequenties

Een tweede element dat de haalbaarheid van een enquête voor het Dienjaar bepaalt, zijn de uitvoeringsconsequenties voor Defensie. In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen die invoering van een enquête zou hebben op de verschillende onderdelen van Defensie die deze zouden uitvoeren. Ook geven we een indruk van de financiële effecten van het invoeren van een enquête.

We kijken naar de volgende elementen:

- ▶ **Feitelijke veranderingen:** de veranderingen voor de organisatie van Defensie als gevolg van de invoering van een enquête;
- ▶ **Uitvoerbaarheid:** de uitvoeringsimplicaties van de nieuwe activiteiten en de mate waarin Defensie is toegerust voor implementatie en structurele doeltreffende uitvoering van de enquête;
- ▶ **Benodigheden en risico's:** de mate waarin de veranderingen naar verwachting succesvol kunnen worden geïmplementeerd; randvoorwaarden en risico's die hierbij gelden;
- ▶ **Verwachte financiële effecten:** de verwachte financiële implicaties van het invoeren van een enquête.

Er zijn een aantal kanttekeningen bij dit deel van het onderzoek

De uitvoeringstoets is uitgevoerd in een stadium waarin de mogelijkheid van een enquête werd verkend. De details rondom de inrichting van de enquête zijn nog niet vastgesteld. We hebben hierom in het onderzoek op onderdelen **aannames** gedaan over de vormgeving van de details. Daarbij baseerden we ons op het beoogde doel van de enquête, het Zweedse voorbeeld, en voor de hand liggende praktische overwegingen. Latere **beleidskeuzes** kunnen de uitvoeringsconsequenties die in dit hoofdstuk staan beschreven beïnvloeden. Waar dat van toepassing is geven we dat indien mogelijk aan.

De **financiële effecten** worden weergegeven op hoofdlijnen, waarbij we aangeven waar de financiële druk wordt verwacht en van welke orde grootte. Voor een uitgebreide analyse van de financiële consequenties is een gedetailleerder beeld van de vorm van de enquête nodig. Dit kostenonderzoek wordt idealiter in voorbereiding op de feitelijke invoering gedaan.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de variant van een vrijwillige wervende enquête. Daarna beschrijven we de consequenties voor de verplichte variant. We staan daarbij alleen stil bij de elementen die significant verschillen tussen de twee varianten. Tenzij expliciet vermeld, zijn de uitvoeringsconsequenties voor de beide varianten gelijk. In het laatste deel staan we stil bij de financiële effecten op hoofdlijnen.

4.1 Variant 1: vrijwillige wervende enquête

De eerste variant is een vrijwillige wervende enquête. De kenmerken van deze variant beschrijven we in hoofdstuk 2. In de figuur hieronder worden de verschillende taken die moeten worden uitgevoerd in deze variant schematisch weergegeven.

Incidenteel (implementatiefase)		Structureel (uitvoeringsfase)			
		1. Enquête versturen	2. Reacties opslaan en verwerken	3. Selecteren	4. Uitvoeren positieve prikkels*
Enquête opstellen en eventueel toetsen	Taken: <ul style="list-style-type: none"> Enquêtevragen opstellen in lijn met recruitmentbeleid Dienjaar Enquête testen bij doelgroep 	Taken <ul style="list-style-type: none"> Brieven laten drukken Adresseren obv. BRP Brieven posten Wie voert uit? <ul style="list-style-type: none"> Dienstencentrum Human Resources 	Taken: <ul style="list-style-type: none"> Reacties opslaan en verwerken Dubbele reacties verwijderen Initiële reactie verzenden Wie voert uit? <ul style="list-style-type: none"> Dienstencentrum logistiek en personeel 	Taken: <ul style="list-style-type: none"> Preselectie maken op basis van reacties Kandidaten benaderen voor werving Instream in reguliere keurings- en <u>selectie-procedure</u> verzorgen Wie voert uit? <ul style="list-style-type: none"> Dienstencentrum logistiek en personeel 	Taken: <ul style="list-style-type: none"> Positieve prikkels uitvoeren Wie voert uit? <ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van invulling
Juridische grondslagen organiseren	Taken: <ul style="list-style-type: none"> Doel van enquête formuleren, onderzoeken grondslag WAD; proportionaliteit en subsidiariteitstoets; DPIA (data protection impact assessment) Waarschijnlijk geen wetswijzigingstraject 				
Inrichten logistiek werkproces	Taken: <ul style="list-style-type: none"> Koppeling BRP organiseren Inrichten digitale infrastructuur (front/back-end) Inrichten positieve prikkels 				

Stap 1: Enquête versturen

In lijn met de juridische analyse doen we in de eerste stap de aanname dat er een digitale enquête wordt uitgevoerd die via website en een QR-code is gekoppeld de dienstplichtbrief. Op basis van deze aanname moeten er drie activiteiten worden uitgevoerd om de enquête te versturen. Ten eerste moeten de brieven die aan alle 17-jarigen in Nederland worden verstuurd worden gedrukt (198.000 jongeren in 2024¹⁶). Vervolgens moeten de brieven worden geadresseerd aan de hand van de gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP). Tot slot moeten de brieven worden verstuurd met de post.

Het Dienstencentrum Human Resources van Defensie (hierna: DCHR) voert deze activiteiten uit. Op dit moment voert DCHR deze activiteiten reeds uit voor de jaarlijkse dienstplichtbrief, met het verschil dat er op dit moment geen QR-code op de brief staat.

Uitvoeringsconsequenties (structureel)

Voor het toevoegen van een enquête aan de dienstplichtbrief hoeven nauwelijks extra activiteiten worden uitgevoerd als deze via de een QR code op de brief wordt bereikt. Om die reden worden geen grote uitvoeringsconsequenties voorzien voor deze stap van het werkproces.

Randvoorwaarden (incidenteel)

Voor de enquête doen we de aanname dat zowel vragen worden gesteld over motivatie en interesse als over fysieke en mentale gezondheid. Hiervoor ontvangt iedere 17-jarige een QR-code. Dit betekent dat DCHR een nieuw contract moet afsluiten met de BRP over het gebruik van de persoonsgegevens. Het huidige contract biedt namelijk geen ruimte om de gegevens uit de BRP te gebruiken voor de persoonlijke uitvraag van dergelijke gegevens. De inschatting van DCHR is dat het opstellen van een nieuw contract circa 9 maanden duurt. Vanzelfsprekend moet daarvoor eerst de correcte juridische grondslag voor de enquête worden ingericht. De vereiste voorwaarden en stappen voor dit proces worden beschreven in hoofdstuk 3.

Stap 2: Reacties opslaan en verwerken

In de tweede stap moeten de reacties op de enquête worden verwerkt en opgeslagen. Hieruit volgen een drietal activiteiten. Ten eerste moeten reacties worden opgeslagen en verwerkt in een IT-systeem. Dit systeem moet corresponderen met de andere wervingsactiviteiten van Defensie: dubbele reacties moeten door dit systeem worden gefilterd. Vervolgens moeten de personen die de

¹⁶ [Bevolkingspiramide | CBS](#)

enquête hebben ingevuld, een reactie krijgen met een ontvangstbevestiging. Het ligt voor de hand om hiervoor een automatische reactie te genereren. Tot slot is denkbaar dat het toevoegen van een QR-code aan een brief leidt tot reacties en vragen van jongeren of hun ouders. Op dit moment gebeurt dat al met enige regelmaat naar aanleiding van het versturen van de dienstplichtbrief. Hierop reageert DCHR veelal met standaardreacties.

Het Dienstencentrum Personeel en Logistiek (DCPL) is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het huidige wervingsbeleid. Daarom is DCPL ook logischerwijs het onderdeel dat verantwoordelijk wordt voor het opslaan en verwerken van de ingevulde enquêtes, het versturen van een ontvangstbevestiging en het afhandelen van inhoudelijke reacties gerelateerd aan de (enquête voor) het Dienjaar.

Uitvoeringsconsequenties (structureel)

Omdat het gaat om een vrijwillige enquête, is het nog onduidelijk hoeveel individuele reacties moeten worden verwerkt en opgeslagen. Omdat de activiteiten rondom opslag, verwerking en reageren zijn geautomatiseerd, worden echter geen grote uitvoeringsconsequenties voorzien. Op dit moment werkt DCPL met het werving- en selectiesysteem WenS, wat is uitbesteed aan een derde partij. Het is zeer waarschijnlijk dat de processen rondom het invullen van de enquête en het verwerken van de relevante gegevens geheel automatisch verloopt en daarom worden hier geen extra werkzaamheden verwacht voor (extern) HR-personeel. Echter, de IT-infrastructuur die de enquêtes ontvangt zal moeten worden onderhouden en beheerd door IT-personeel. Een speciaal aandachtspunt hierbij is de keuze om de huidige dienstplichtbrief te versturen in april. Wanneer dit wordt gehandhaafd, vindt de respons op de enquêtes plaats in één piek na het verzenden van de dienstplichtbrieven in april/mei. Het ligt daarom voor de hand om de servercapaciteit jaarlijks op- en af te schalen rondom die periode, wat materiële kosten met zich meebrengt. Er kan ook voor worden gekozen om het versturen van de brieven te spreiden, bijvoorbeeld aan de hand van de verjaardag, om ook de respons te spreiden.

Een belangrijke verandering voor DCPL is dat zij door het uitzetten van de enquête onder 17-jarigen potentieel te maken krijgen met een groeiende groep kandidaten die niet direct, maar mogelijk pas op een later moment in hun leven geïnteresseerd zijn in een Dienjaar. Op dit moment is de leeftijd van sollicitanten gemiddeld 22 jaar. Hierom wordt verwacht dat er na invoering van de enquête extra inzet moet worden gepleegd in het aangaan van een langere wervingsrelatie. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door het versturen van nieuwsbrieven en uitnodigen voor open dagen. Er is meer onderzoek nodig naar de 'route' die sollicitanten bewandelen tussen het invullen van de enquête en sollicitatie voor een Dienjaar om hier een strategie voor te ontwikkelen. Het uitvoeren van deze activiteiten is extra als gevolg van de enquête en vraagt om de inzet van extra personeel.

Randvoorwaarden (incidenteel)

Er moet een online omgeving worden gecreëerd waarin de enquête kan worden ingevuld door de benaderde jongeren. Defensie maakt gebruik van de wervingsomgeving die door de gehele Rijksoverheid wordt gebruikt, met een aanvullende website daaromheen om ruimte te creëren voor de bijzondere aard van vacatures bij Defensie. De enquête zou hierin kunnen worden opgenomen, maar Defensie heeft geen ervaring met het verwerken van persoonsgegevens van deze aard, die aanvullend beveiligd moeten worden. Het koppelen van de enquête aan DigiD brengt aanvullende databaseiligingsvereisten met zich mee. Eén van onze gesprekspartners suggereerde dat de enquête zou kunnen worden gehost door een overheidspartij die meer ervaring heeft met het verzamelen van persoonsgegevens van grote groepen Nederlanders, zoals het Centraal Bureau voor Statistiek. Hoe dan ook is van belang dat er aan de voorkant goed wordt nagedacht over de gewenste functionaliteit

en de vereisten daarvan. Dit is een randvoorwaarde voor het uitvoeren van de enquête, maar ook een proces dat doorlopend zal moeten worden onderhouden en verbeterd, en wat ICT-personeel vereist.

Als er met een potentieel grotere groep mensen een langere wervingsrelatie moet worden aangegaan, moet dit conform de AVG gebeuren. Na het verstrijken van maximale bewaartermijnen moeten de persoonsgegevens uit het wervingsstelsel worden verwijderd. Daarnaast moet het voor mensen mogelijk zijn om zich uit te schrijven uit het stelsel. Deze aspecten moeten correct worden ingericht en vastgelegd als voorwaarde voor het gebruik van de gegevens uit de BRP.

Stap 3: Selecteren

De derde stap staat in het teken van de selectie van kandidaten voor het wervingsproces. Het doel in deze stap is om enquêtes waaruit blijkt dat een kandidaat enthousiast en geschikt is voor een Dienstjaar te identificeren. Deze kandidaten worden vervolgens benaderd met een wervende boodschap, in de hoop dat ze besluiten zich vrijwillig aan te melden voor het Dienstjaar. Zoals benoemd bij stap 2, kan het zijn dat er een lange periode zit tussen het invullen van de enquête en het aanmelden voor het Dienstjaar.

Het selectieproces bestaat uit een aantal stappen. Op basis van de enquêteresultaten wordt een preselectie gemaakt van kandidaten die worden uitgenodigd zich in te schrijven voor het Dienstjaar. Dit vereist dat de enquêterespons wordt geanalyseerd. Geschikte kandidaten moeten persoonlijk worden benaderd. Om de werving effectiever te maken kan daarbij op basis van de respons van de kandidaat worden verwezen naar specifieke functies binnen het Dienstjaar waarvoor de kandidaat geschikt zou kunnen zijn. Het is mogelijk zinvol om ook 'afgewezen' kandidaten te benaderen om hen te informeren over alternatieve carrière mogelijkheden bij Defensie of zelfs de bredere Rijksoverheid.

Uitvoeringsconsequenties (structureel)

De structurele uitvoeringsconsequenties van deze stap zijn in potentie het grootst. Aangezien elke individuele enquête moet worden geanalyseerd en elke kandidaat moet worden benaderd, zijn de consequenties van het selectieproces sterk afhankelijk van de hoeveelheid respons die de enquête oplevert. Het is onwaarschijnlijk dat alle, of zelfs een meerderheid van de 200.000 17-jarigen elk jaar zal reageren in het geval van een vrijwillige enquête. Ook een respons van 10.000 ingevulde enquêtes kan in potentie een zeer arbeidsintensief proces betekenen. Onze gesprekspartners geven daarnaast aan dat het wenselijk is om een strakke reactietermijn te hanteren. Wanneer er lang wordt gewacht met de reactie vanuit Defensie, is het initiële enthousiasme na het invullen van de enquête mogelijk al voorbij.

Gezien deze overwegingen gaat de voorkeur vanuit het uitvoeringsperspectief uit naar een vergaande automatisering van de analyse en reactie. Dit is mogelijk door gebruik te maken van gesloten vragen die algoritmisch kunnen worden geanalyseerd. Deze werkwijze sluit ook aan op de databeveiligingsvereisten. Om de beveiliging van de persoonsgegevens te versimpelen, moet er zo min mogelijk persoonlijke informatie worden opgeslagen. Het proces zou zo geautomatiseerd kunnen worden dat alléén de contactgegevens en minimale inhoudelijke informatie (zoals de onderdelen van Defensie waarvoor een respondent interesse aangeeft) worden doorgestuurd naar wervingspersoneel, die het contact verder oppakken. Ook het versturen van een gepaste reactie kan vervolgens mogelijk grotendeels worden geautomatiseerd. De aanvullende personele inzet die de enquête in dat geval zou vergen, zou zich beperken tot enkele ICT- en HR-medewerkers om het geautomatiseerde proces te overzien, controleren en doorontwikkelen. Er worden geen

fundamentele knelpunten verwacht in de uitvoering van deze taken. Er is binnen Defensie ervaring met grote onderzoeken en vragenlijsten.¹⁷

Randvoorwaarden (incidenteel)

De belangrijkste voorwaarde voor het functioneren van deze stap is het ontwerpen van geschikte enquêtevragen. Hierbij is het van belang dat er goed wordt nagedacht over het doel van de enquête. Enerzijds heeft de enquête in zekere zin de functie van een preselectie: het identificeert kansrijke kandidaten voor het formele wervings- en selectieproces van het Dienjaar, wat bestaat uit psychologische en fysieke tests. Anderzijds heeft de enquête in potentie een informerende en enthousiasmerende functie: het zet jongeren aan om na te denken over een carrière bij Defensie en kan hen informeren over de diverse vormen die een dergelijke carrière kan aannemen.

Onze gesprekspartners geven aan dat de lengte van de enquête van belang is. Een lange vrijwillige enquête zal sneller tot frustratie of apathie leiden. Dat geldt in het bijzonder voor de jonge doelgroep die wordt benaderd. Een andere overweging bij het ontwerpen van de enquête is dat jongeren die vrijwillig de enquête invullen hoogstwaarschijnlijk al een zekere interesse hebben in een carrière bij Defensie. Het staat hen immers vrij om de enquête geheel te negeren.

Het ligt voor de hand dat DCPL eigenaar wordt van het ontwerpen van de enquête. DCPL is immers hoofdverantwoordelijke voor het wervings- en selectieproces voor het Dienjaar. Onze gesprekspartners menen dat het zinvol is om voor dit initiële ontwerpproces een werkgroep in te richten waarin in ieder geval DCPL, Hoofddirectie Personeel (HDP), en de afdeling Trends, Onderzoek en Statistiek (TOS) vertegenwoordigd zijn. HDP zou deelnemen als opdrachtgever, en TOS heeft ervaring met soortgelijk (wervend) onderzoek. De duur van dit initiële proces is sterk afhankelijk van de doelstelling en politieke gevoeligheid van de enquête. Een eerste schatting is dat dit 2 à 3 maanden in beslag zou kunnen nemen. Dit proces is een randvoorwaarde voor het uitvoeren van de enquête, maar ook structureel zal het doelbereik moeten worden gemonitord en de enquête periodiek herijkt.

Ten slotte moet het (geautomatiseerde) proces van analyse en respons worden ingericht en gestroomlijnd.

Stap 4: Uitvoeren positieve prikkels

Een mogelijke stap in de variant van een vrijwillige enquête is het uitvoeren van positieve prikkels die bedoeld zijn om de respons te bevorderen. Het is denkbaar dat jongeren die potentieel geïnteresseerd zijn in Defensie nalaten om de enquête (volledig) in te vullen omdat het voor hen geen prioriteit heeft of niet interessant genoeg is. Positieve prikkels kunnen helpen om ook deze kandidaten te verleiden deel te nemen aan het wervingsproces van Defensie, waar de enquête een onderdeel van zou worden.

Er bestaan grote onzekerheden rondom de invulling van deze stap. Het is nog onduidelijk wat de respons op een vrijwillige enquête zou zijn en of die afdoende is om het Dienjaar naar capaciteit te vullen. De noodzaak van positieve prikkels en de vorm die deze aannemen, zou moeten worden bepaald door die gegevens. Bovendien is het zinvol om een doelgroeponderzoek uit te voeren om kansrijke prikkels te identificeren. Anders is de kans aanwezig dat er middelen worden ingezet om prikkels mogelijk te maken die geen of te beperkt effect hebben op de respons op de enquête.

¹⁷ Eén van onze gesprekspartners noemde als voorbeeld een intern onderzoek met 60.000 respondenten.

We hebben tijdens ons onderzoek verschillende mogelijke prikkels geïnventariseerd en in verschillende mate hun uitvoeringsconsequenties verkend. We benadrukken dat we geen volwaardig uitvoeringsonderzoek hebben gedaan, noch een doelgroeponderzoek. We benoemen enkele mogelijke prikkels hier ter illustratie¹⁸:

- ▶ Meeloopdagen of -ervaringen bij verschillende onderdelen van Defensie;
- ▶ Arbeidsmarktcampagnes om de enquête onder de aandacht te brengen;
- ▶ Monetaire prikkels zoals tegoedbonnen;

Gesprekspartners benoemden hierbij meermaals dat een positieve cultuur rondom Defensie en het Dienjaar vanzelfsprekend de ideale positieve prikkel is. We staan hier langer bij stil in latere hoofdstukken.

4.2 Variant 2: verplichte wervende enquête

Het tweede variant is een verplichte wervende enquête. De kenmerken van deze variant beschrijven we in hoofdstuk 2. In de figuur hieronder worden de verschillende taken die moeten worden uitgevoerd in deze variant schematisch weergegeven.

Incidenteel (implementatiefase)		Structureel (uitvoeringsfase)			
		1. Enquête versturen	2. Reacties opslaan en verwerken	3. Selecteren	4. Handhaven
Enquête opstellen en eventueel toetsen	Taken: <ul style="list-style-type: none"> • Enquêtevragen opstellen in lijn met recruitmentbeleid Dienjaar • Enquête testen bij doelgroep 	Taken <ul style="list-style-type: none"> • Brieven laten drukken • Adresseren obv. BRP • Brieven posten Wie voert uit? <ul style="list-style-type: none"> • Dienstencentrum Human Resources 	Taken: <ul style="list-style-type: none"> • Reacties opslaan en verwerken • Dubbele reacties verwijderen • Initiële reactie verzenden Wie voert uit? <ul style="list-style-type: none"> • Dienstencentrum logistiek en personeel 	Taken: <ul style="list-style-type: none"> • Preselectie maken op basis van reacties • Kandidaten benaderen voor werving • Instroom in reguliere keurings- en selectie-procedure verzorgen Wie voert uit? <ul style="list-style-type: none"> • Dienstencentrum logistiek en personeel 	Taken: <ul style="list-style-type: none"> • Reacties bijhouden • Herinneringen sturen • Sancties uitvoeren (bestuurlijke boete) Wie voert uit? <ul style="list-style-type: none"> • Marechaussee? • CJIB?
Juridische grondslagen organiseren	Taken: <ul style="list-style-type: none"> • Doel van enquête formuleren, grondslag KD uitbreiden; proportionaliteit en subsidiariteitstoets; DPIA (data protection impact assessment) • Wetswijzigingstraject (RvS, TK, EK) 				
Inrichten logistiek werkproces	Taken: <ul style="list-style-type: none"> • Koppeling BRP organiseren • Inrichten digitale infrastructuur (front/back-end) • Inrichten handhavingsprocedure 				

We behandelen in de rest van deze paragraaf alleen de stappen waarvan de uitvoeringsconsequenties of randvoorwaarden significant verschillen van de vrijwillige variant.

Stap 2: Reacties opslaan en verwerken

Deze stap is in essentie hetzelfde in de variant van een verplichte wervende enquête als bij een vrijwillige enquête. Er bestaat echter een verschil in intensiteit. Bij een verplichte enquête is het aannemelijk dat het aantal reacties significant hoger is. De verplichte Zweedse enquête voor het Dienjaar kent een responspercentage van 96,4%.¹⁹ Het is niet zeker of een dergelijk hoge respons ook (initieel) in Nederland zou plaatsvinden. Als de handhaving op het invullen van de enquête consequent wordt uitgevoerd, zal de respons in deze variant hoger zijn. Alhoewel niet bij voorbaat te bepalen is hoeveel jongeren de vrijwillige enquête in zouden vullen, is het zeer onwaarschijnlijk dat de respons even hoog zou zijn als in het geval van een verplichting.

¹⁸ In verschillende Scandinavische landen zijn er bepaalde voordelen verbonden aan deelname aan het Dienjaar zelf. Hierbij kan worden gedacht aan studiepunten, loopbaanbegeleiding, of opleidingsmogelijkheden tijdens het Dienjaar. Deze prikkels zouden de deelname aan een Dienjaar in Nederland ook mogelijk kunnen bevorderen. In dit onderzoek staan we echter alleen stil bij prikkels die de deelname aan de enquête voor het Dienjaar zouden kunnen bevorderen. Deze voorbeelden liggen hierbij minder voor de hand.

¹⁹ Zweedse Ministerie van Defensie, Dienstplicht- en beoordelingsbureau.

Uitvoeringsconsequenties (structureel)

Dit alles heeft een beperkte invloed op de uitvoeringsconsequenties. Naarmate de respons groter is, vereist dat in deze stap meer verwerkingscapaciteit. Aangezien de activiteiten in deze stap grotendeels geautomatiseerd plaatsvinden, vergt dat met name grotere (tijdelijke) servercapaciteit. Onze respondenten verwachten niet dat deze hogere respons tot hogere kosten of knelpunten zou leiden.

Stap 3: Selecteren

Wederom geldt hier met name een verschil in intensiteit. Het selectieproces vergt naar verwachting zowel computerkracht als personele inzet. Als het responspercentage toeneemt van, bijvoorbeeld, 10% naar 90%, betreft dat 160.000 extra enquêtes ter analyse en selectie. De uitvoeringsconsequenties in deze variant zijn echter niet noodzakelijkerwijs groter dan in de vrijwillige variant. Er kan in de inrichting van de enquête rekening worden gehouden met de grotere respons (zie hieronder).

Randvoorwaarden (incidenteel)

Het ligt vanuit uitvoeringsperspectief voor de hand om de enquête anders te ontwerpen in deze variant dan in een vrijwillig variant. Het doel van de enquête is in deze variant naast te enthousiasmeren en informeren nog nadrukkelijker om een (pre)selectie te maken voor het Dienjaar. Immers, als vrijwel alle respondenten als geschikt worden bevonden door de enquête, wordt de instroom in de reguliere selectieprocedure mogelijk een stuk groter. Dit zou een grote intensivering van de selectiecapaciteit vereisen.²⁰ Om dit te voorkomen zal een enquête in deze variant de jongeren uitgebreider en intensiever bevragen en selecteren. Dit is in navolging van Scandinavische landen.²¹ Aangezien invullen van de enquête in deze variant verplicht is, ligt het voor de hand om een uitgebreidere vragenlijst te sturen. De overweging dat jongeren de enquête niet voltooiën vanwege de grotere tijdsinvestering is hier immers in principe niet van toepassing.

Om te voorkomen dat de benodigde personele capaciteit voor analyse van de enquêtes sterk toeneemt, kan de analyse worden vergemakkelijkt door meer gebruik te maken van gesloten vragen. Deze kunnen geautomatiseerd worden beoordeeld.

Stap 4: Handhaven

De verplichting om de enquête in te vullen moet in deze variant ook worden gehandhaafd. Dit is een geheel nieuwe taak voor Defensie, die bovendien weinig parallellen kent in het Nederlands recht. De uitvoering van deze taak zou beginnen met het registreren van de respons van de jongeren voor wie de enquête in een bepaald jaar verplicht is. Na het verstrijken van een te bepalen termijn zou er waarschijnlijk een herinnering of waarschuwing verstuurd worden. Wanneer een jongere een uiterste termijn laat verstrijken, wordt er opgetreden. De sanctie die voor de hand ligt, is een bestuurlijke boete.

Het ligt voor de hand dat de uitvoering van deze stap een rol vergt van meerdere instanties binnen en buiten Defensie. De DCLP neemt de enquêtes in ontvangst en is dus het best gepositioneerd om

²⁰ Momenteel kan één psycholoog in selectieprocedure drie kandidaten per dag beoordelen.

²¹ In Zweden wordt slechts 15% van de opgeroepen jongeren na invullen van de enquête uitgenodigd voor fysieke en mentale tests. In Noorwegen is dit 33%. In Denemarken ligt dit percentage op 70% en vindt de meest intensieve selectie plaats op zogeheten 'Defensiedagen'. Boston Consulting Group, *Vrijwillige dienstdaag*, November 2019.

de respons te controleren. De marechaussee zou mogelijk de boete op kunnen leggen, en de inning van de boete wordt uitgevoerd door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

Uitvoeringsconsequenties (structureel)

Naar verwachting kan de registratie van het niet invullen van de enquête en het opleggen en innen van de boetes grotendeels worden geautomatiseerd. De werkwijze zou daarmee soortgelijk kunnen verlopen als een verkeersboete opgelegd op basis van een snelheidscamera. Structureel zou het primaire proces daarmee geen grote uitvoeringsconsequenties hebben en maar beperkte personele inzet van de marechaussee vereisen. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat onze gesprekspartners verwachten dat een verplichting zou stuiten op grote maatschappelijke weerstand. Hun verwachting is dat de verplichting zou worden geassocieerd met de dienstplicht, waar met name onder jongeren geen steun voor is in Nederland. Dit kan op twee manieren de uitvoering bemoeilijken. Ten eerste is het mogelijk dat ondanks de verplichting het responspercentage laag blijft. Dit zou betekenen dat een grote hoeveelheid herinneringen en boetes verzonden moeten worden, wat de administratieve lasten vergroot. Ten tweede zouden de boetes kunnen leiden tot frequent bezwaar en beroep, wat respectievelijk moet worden behandeld door de marechaussee en een bestuursrechter.

Randvoorwaarden (incidenteel)

Het inrichten van de procedures die deze stap vereist, stelt Defensie voor een uitdaging. Het betreft immers een volledig nieuwe taak voor Defensie. Er moet een systeem worden ingericht om op gezette termijnen na verzending van de dienstplichtbrief een herinnering te versturen naar de jongeren waarvan nog geen respons op de enquête is ontvangen. Voor het opleggen van een boete bij het verstrijken van de uiterlijke termijn moet de koppeling tussen DCPL, de marechaussee en CJIB worden opgezet. Hiervoor moet ook de relevante toestemming voor het gebruik van NAW-gegevens uit de BRP voor dit doeleinde worden vastgelegd.

4.3 Financiële effecten

Het invoeren van een enquête brengt kosten met zich mee die voor Defensie die van invloed kunnen zijn op de uitvoerbaarheid. De tabellen hieronder geven een indicatie van de structurele kostenposten bij uitvoering van respectievelijk de vrijwillige en de verplichte enquête. De manier waarop de uitvoering van de enquête wordt ingericht is nog zeer onzeker. Daarom duiden we de kosten zeer globaal:

- ▶ 'Geen toename': deze post brengt (vrijwel) geen aanvullende kosten met zich mee voor Defensie.
- ▶ 'Beperkte toename': deze post brengt enige aanvullende kosten met zich mee voor Defensie, maar deze kosten passen binnen bestaande budgetruimte voor het Dienjaar.
- ▶ 'Mogelijk significante toename': afhankelijk van de precieze inrichting kan deze post aanvullende kosten met zich meebrengen die buiten bestaande budgetruimte voor het Dienjaar vallen.

De duiding is *indicatief* en *voorlopig*: volwaardig kostenonderzoek moet dit bevestigen en kwantificeren.

Financiële effecten van een vrijwillige wervende enquête voor het Dienjaar

Proces	Post	Type	Omvang
1. Enquête versturen	Medewerkers DCHR	Personeel	Geen toename
	Portokosten	Materieel	Geen toename
	Drukkosten	Materieel	Beperkte toename
2. Reacties opslaan en verwerken	ICT-medewerkers	Personeel	Beperkte toename
	Administratieve medewerkers	Personeel	Beperkte toename
	Inkoop ICT-systemen	Materieel	Beperkte toename
3. Selecteren	HR-medewerkers	Personeel	Beperkte toename
4. Uitvoeren positieve prikkels	<i>Evt. materiële prikkels</i>	<i>Materieel</i>	<i>Raming niet mogelijk</i>
	<i>Evt. personeel voor meeloopdagen</i>	<i>Personeel</i>	<i>Raming niet mogelijk</i>

Het beeld dat naar voren komt is dat er geen bijzonder grote financiële effecten optreden door invoering van een enquête. De in te richten processen sluiten grotendeels aan op bestaande werkzaamheden en kunnen vaak (deels) worden geautomatiseerd, wat de kosten beperkt. Een kanttekening hierbij zijn de onzekerheden rondom positieve prikkels.

Financiële effecten van een verplichte wervende enquête voor het Dienjaar

Proces	Post	Type	Omvang
1 Enquête versturen	Medewerkers DCHR	Personeel	Geen toename
	Portokosten	Materieel	Geen toename
	Drukkosten	Materieel	Beperkte toename
2. Reacties opslaan en verwerken	ICT-medewerkers	Personeel	Beperkte toename
	Administratieve medewerkers	Personeel	Beperkte toename
	Inkoop ICT-systemen	Materieel	Beperkte toename
3. Selecteren	HR-medewerkers	Personeel	Mogelijk significante toename
4. Handhaven	Administratieve medewerkers	Personeel	<i>Raming niet mogelijk</i>
	Juristen	Personeel	<i>Raming niet mogelijk</i>

De financiële effecten van een verplichte enquête zijn groter dan die van een vrijwillige enquête. Dit komt met name door de verwachte grotere mate van respons en de kosten geassocieerd met handhaving.

Financiële risico's

Het invoeren van een enquête brengt beperkte financiële risico's met zich mee. Er is een wel uitbreiding van de (personele en materiële) uitvoeringskosten van de organisatie Defensie, maar die uitbreiding is niet zodanig dat het acute financiële risico's geeft, bijvoorbeeld in de vorm van significante investeringen in vastgoed. Een belangrijke kanttekening daarbij is het onderscheid tussen militair en civiel Defensiepersoneel. Als de uitvoering van de enquête wordt belegd bij militair personeel zijn de investeringskosten hoger, aangezien zij legering en uniformen ontvangen. Verschillende gesprekspartners geven bovendien aan dat er in de bestaande budgetten voor het Dienjaar en de uitbreiding daarvan mogelijk voldoende ruimte zit om de kosten voor een enquête te dekken. Een volwaardig onderzoek naar de kosten en de budgettaire ruimte is echter noodzakelijk om hier definitieve uitspraken over te doen.

/ 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we de conclusies van het onderzoek weer. We starten met de deelconclusies over de juridische en praktische haalbaarheid van de twee varianten. Vervolgens schetsen we de hoofdconclusie met betrekking tot de haalbaarheid van het invoeren van de enquête. We sluiten het hoofdstuk af met vier aanbevelingen.

5.1 Conclusies

Vrijwillige wervende enquête

Het invoeren van een vrijwillige wervende enquête is juridisch haalbaar, maar in een vorm die waarschijnlijk afdoet aan het bereiken van het beoogde doel.

Om een vrijwillige enquête in te kunnen voeren, moet de wettelijke grondslag in overeenstemming worden gebracht met geldende internationale verdragen (het Kindsoldatenprotocol) en de bestaande wetsgrondslag (de Kaderwet Dienstplicht). Beide wetten leggen juridische beperkingen op het werven van minderjarigen.

We zien twee routes om een vrijwillig wervende enquête in te voeren:

1. De enquête versturen bij de dienstplichtbrief voor 17-jarigen, waarbij voldoende tussenstappen worden ingebouwd tussen de brief en de enquête. De huidige dienstplichtbrief mag op basis van de huidige wettelijke grondslag en internationale verdragen namelijk geen wervend karakter hebben. Een praktische oplossing hiervoor kan zijn dat de brief verwijst naar een weblink, waarop een enquête te vinden is. Vervolgens moet een oudertoestemmingsvereiste worden ingevuld gezien het minderjarigen betreft.
2. De enquête versturen aan 18-jarigen in een aparte brief op basis van een nieuwe wettelijke grondslag. Dit vraagt een wetswijzigingstraject: in de Wet Ambtenaren Defensie kan mogelijk een wettelijke grondslag worden gecreëerd.

Bij de eerste route merken we op dat het beoogde doel (werven) waarschijnlijk minder goed wordt bereikt; de verwachte respons op de enquête zal beperkt zijn omdat de verbinding tussen de dienstplichtbrief en de enquête door de tussenstappen is 'verwaterd'. Dit doet afbreuk aan het wervende effect van een enquête. Bij de tweede route merken we op dat de gewenste koppeling tussen de dienstplichtbrief en de enquête wordt losgelaten: de vrijwillige enquête wordt een op zichzelf staand wervingsmoment. Met betrekking tot beide routes zijn er vraagtekens bij proportionaliteit van de enquête als instrument. Er zijn andere manieren denkbaar, zoals een publiekscampagne, die mogelijk effectiever bijdragen aan de werving van jongeren voor een carrière bij Defensie.

Het invoeren van een vrijwillige wervende enquête is praktisch uitvoerbaar, maar er zijn nog veel onbeantwoorde vragen over hoe een enquête past in het bredere werving- en selectiebeleid.

De uitvoeringsconsequenties van het uitvoeren van een vrijwillige enquête zijn naar verwachting beperkt, omdat het weinig nieuwe of andere activiteiten vraagt van Defensie. Het opslaan en verwerken van extra gegevens brengt incidentele uitvoeringsconsequenties met zich mee op het

gebied van IT en het inregelen van overeenstemming met de AVG. We verwachten dat deze taken goed kunnen worden opgevangen binnen de Defensie organisatie.

De implementatie van deze nieuwe taken vergt mogelijk enkele maanden tot een jaar. Het opzetten van de enquête zelf zal naar verwachting slechts een paar maanden kosten. Het aantrekken van aanvullend personeel en het hercontracteren van de huidige overeenkomst met het BPR kosten mogelijk meer tijd. Voor het laatstgenoemde schatten medewerkers van Defensie de doorlooptijd op negen maanden. Dit alles is naar alle waarschijnlijkheid minder tijdrovend dan een wetwijzigingstraject (in het geval van route 2). We zien implementatie in 2025 daarom als mogelijk uitvoerbaar.

Voor de uitvoering is het daarbij van belang dat de enquête moet worden ingebed in het bredere werving- en selectiebeleid van Defensie. Met het invoeren van een enquête wordt de doelgroep een nieuwe manier aangeboord, parallel aan de huidige werving. Dit roept vragen op over: 1) het integreren van de enquête met andere wervingsactiviteiten; 2) de strategie voor het langer verbinden van potentiële kandidaten; 3) de rol die de enquête zal moeten gaan spelen in (pre)selectie van kandidaten. Beslissingen op deze onderwerpen hebben consequenties voor de uitvoering.

Verplichte wervende enquête

Het is juridisch mogelijk om een verplichte wervende enquête in te voeren, onder de voorwaarde dat de enquête voorbereid op heractivering van de Dienstplicht.

In het Zweedse voorbeeld is een verplichte enquête gekoppeld aan de actieve Dienstplicht. De opkomstplicht in Nederland is opgeschort. Zolang dit het geval blijft, is een verplichte selecterende enquête dus niet haalbaar en/of passend. Het invoeren van een verplichte wervende enquête is wel mogelijk, maar creëert een bijzondere situatie, gezien deelname aan het Dienjaar vrijwillig is.

We zien een route waarin het invoeren van een verplichte wervende enquête voor een vrijwillig Dienjaar wel juridisch proportioneel kan zijn. Dat zou het geval zijn wanneer met de enquête wordt vooruitgelopen op heractivering van de Dienstplicht in Nederland (oftewel: het opheffen van de opgeschorte opkomstplicht). De Kaderwet Dienstplicht biedt hiervoor ruimte.

Een vraag voor Defensie is of dit op korte termijn inderdaad de ambitie is, en wat het zou betekenen als hier expliciet op wordt voorgesorteerd. Daarnaast geldt bij deze variant, net zoals bij een vrijwillige enquête, dat het werven van minderjarigen strijdig is met internationale verdragen. Dit zou kunnen worden ondervangen door het versturen van de dienstplichtbrief uit te stellen naar 18 jaar. Dit vraagt om een wijziging van de Kaderwet Dienstplicht en heeft i.v.m. het traject van keuring en selectie als consequentie dat jongeren pas daadwerkelijk kunnen opkomen als ze 19 jaar zijn.

Ten slotte speelt het absorptievermogen van Defensie een rol in het oordeel over de proportionaliteit van het invoeren van een verplichte enquête. Als Defensie grotere aantallen rekruten niet kan verwerken, wordt een verplichte enquête waarschijnlijk niet proportioneel geacht.

Het is praktisch mogelijk om een verplichte wervende enquête in te voeren, maar het werkproces kent kwetsbaarheden

In het geval van een verplichte wervende enquête moet een fors aantal enquêteresponsen worden opgeslagen en verwerkt. Net zoals bij variant 1 stelt dit vereisten aan de IT en AVG. Naar verwachting kan dit grotendeels worden geautomatiseerd en legt dit geen grote extra druk op de uitvoeringsorganisatie.

In de context van heractivering van de Dienstplicht krijgt de enquête nadrukkelijker een functie als (pre)selectie instrument. Om het selectieproces uitvoerbaar te houden, zouden er uitgebreide vragenlijsten moeten worden opgesteld. Dit vergroot de kans op niet-invullen en leidt mogelijk tot extra taken in het handhaven van de verplichting. Er zou IT/personele capaciteit moeten worden ingezet voor het versturen van reminders en het uitschrijven en innen van bestuurlijke boetes.

Het tijdspad voor de implementatie van deze variant duurt langer dan de vrijwillige variant. Dit komt omdat er meer personeel moet worden aangetrokken en omdat er een geheel nieuwe taak (handhaving) moet worden ingericht binnen Defensie. Afhankelijk van de invulling van die taak zou dit ook langer kunnen duren dan het vereiste wetswijzigingstraject. Om deze redenen is ook vanuit uitvoeringsperspectief implementatie in 2025 niet haalbaar.

Net als bij de vrijwillige variant zijn er bij het invoeren van een verplichte variant vragen over hoe dit zou passen binnen het bredere werving- en selectiebeleid van Defensie. Vragen die hierbij spelen zijn o.a.: 1) in hoeverre het de ambitie van Defensie is om de opschorting van de opkomstplicht op termijn op te heffen; 2) wat de status van het Dienjaar is als de Dienstplicht opnieuw wordt geactiveerd; 3) hoe jongeren zouden reageren wanneer wordt voorgesorteerd op heractivering van de dienstplicht; 4) de rol en invulling van de enquête als preselectie-instrument voor het Dienjaar.

Hoofdconclusie

Samengenomen achten we het invoeren van een enquête onder de uitgangspunten uit de motie Erkens **beperkt haalbaar**, omdat er nog belangrijke vragen open staan over het beoogde doel, de doeltreffendheid, de effecten op de doelgroep en de in te vullen randvoorwaarden.

Het belangrijkste doel dat met een enquête bereikt moet worden is opschaling van de krijgsmacht. Het is de vraag of en in hoeverre dat doel bereikt wordt met een vrijwillige enquête. Een verplichte enquête zou dat doel wel dichterbij kunnen brengen, maar heeft dusdanig vergaande consequenties (voorbereiden op herinvoering opkomstplicht, inrichten van handhaving) dat het de vraag is of dit past bij de bredere strategische context, c.q. wat de politiek wenst.

Om bovenstaande reden bevelen we aan om eerst een stap terug te zetten en antwoorden te formuleren op een aantal fundamentele vragen. Hiervoor formuleren we hieronder vier aanbevelingen.

5.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Definieer het doel en plaats van de enquête in de bredere discussie over de opschaling van de krijgsmacht

In het onderzoek hebben we voor de twee varianten geformuleerd welk doel de enquête kan vervullen binnen de opschaling van de krijgsmacht. Dit was voor dit onderzoek nodig omdat een doelomschrijving ten grondslag ligt aan het beoordelen van de proportionaliteit en doelmatigheid. Voor de vrijwillige variant stellen we dat de enquête kan bijdragen aan een betere verankering van Defensie in de samenleving. Voor de verplichte variant stellen we dat de enquête de wendbaarheid en opschaalbaarheid van de krijgsmacht kan versterken.

Voordat Defensie kan kiezen over het inrichten van de enquête moet worden bepaald met welk doel de enquête wordt ingevoerd. Het moet duidelijk zijn of het een middel is ten behoeve van maatschappelijke inbedding of dat de enquête moet bijdragen aan een extra trap in de escalatie-

ladder van zuiver beroepsmilitairen, naar beroepsmilitairen aangevuld met Dienjaarmilitairen, naar het heractiveren van de dienstplicht. In die laatste variant is de inzet van zwaardere middelen sneller geoorloofd.

Een tweetal overwegingen die buiten scope zijn van dit onderzoek spelen een rol in het bepalen van het doel. Ten eerste zijn dat de uitdagingen rondom werving, legering, opleidingsplaats, opleiders, uitrusting en materieel, oftewel het verwachte absorptievermogen van Defensie. Ten tweede is dat het gegeven dat in de huidige krappe arbeidsmarkt lastig is om mensen te werven. Hierbij is de vraag welke effecten verwacht kunnen worden van de inzet van een extra wervingsinstrument.

Aanbeveling 2: Onderzoek vanuit breder perspectief welke middelen kunnen bijdragen aan het beoogde doel

Dit onderzoek brengt de haalbaarheid van een enquête in beeld, maar gaat niet in op andere mogelijke opties die bij kunnen dragen aan het beoogde doel. De politieke wens is om te onderzoeken hoe naar Zweeds voorbeeld een enquête kan worden toegevoegd aan de dienstplichtbrief. Het juridische onderzoek heeft uitgewezen dat de koppeling met de dienstplichtbrief knelpunten kent, wat afbreuk doet aan het doel dat ermee bereikt wordt. Naast de juridische knelpunten valt te betwijfelen of 17-jarigen meest geschikte groep is om aan te schrijven gezien de huidige gemiddelde instroomleeftijd in het Dienjaar van 22 jaar. Ook bestaat het idee om in de huidige wervingsstrategie het Dienjaar voor een breder leeftijdscohort open te stellen.

Om recht te doen aan deze overwegingen, bevelen wij aan in bredere zin de strategische waarde van de enquête ten opzichte van andere instrumenten te onderzoeken, om te borgen dat het passende instrument wordt ingezet.

Aanbeveling 3: Onderzoek de behoeften van de doelgroep (jongeren) om te bepalen of een enquête de beste manier is om het beoogde doel te bereiken

De successen van de enquête in het Zweedse model komen voort uit de grote bereidheid om te dienen onder de bevolking, evenals het aanzien dat deelname aan het Dienjaar geniet. De verwachte conversie van Dienjaar militairen in Nederland is zo'n 28%, gebaseerd op onderzoek naar de conversie in Denemarken en Noorwegen.²² De verwachte conversie van Dienjaarmilitairen naar reservisten ligt op zo'n 80% van degene die geen carrière als beroepsmilitair overwegen.²³ Zweden heeft op hun verplichte enquête een reactie van 96,4%.²⁴ Vanwege de invloed van culturele en demografische kenmerken op de conversie, zijn deze conversiecijfers niet direct te vertalen naar de Nederlandse context.

Zo kan verplichtstelling van een enquête effect hebben op het enthousiasme waarmee jongeren op de enquête reageren. Daarnaast kan verplichtstelling zorgen voor niet gemotiveerde en daarmee onbruikbare reacties. Om dit risico mee te nemen is inzicht nodig in hoe verplichtstelling van invloed is op de motivatie en perceptie van jongeren, bijvoorbeeld door met hen hierover in gesprek te gaan.

Aanbeveling 4: Overweeg klein te beginnen om ervaring op te doen

Om tegemoet te komen aan de wens om op korte termijn een enquête in te voeren, bevelen we aan in experimentele setting te starten met een vrijwillige enquête. De lichtste variant van de vrijwillige

²² Het percentage dat een overstap naar beroepsmilitair overweegt in Noorwegen is 40%. In Denemarken blijkt de conversie van geïnteresseerden naar indienststreders zo'n 75%. Boston Consulting Group, *Vrijwillige dienstdienst*, november 2019.

²³ Boston Consulting Group, *Vrijwillige dienstdienst*, november 2019.

²⁴ Zweedse Ministerie van Defensie, Dienstplicht- en beoordelingsbureau, *Presentatie aan Nederlandse Ministerie van Defensie*, mei 2023.

enquête zou zonder wetswijzigingstraject kunnen worden ingevoerd. Starten met deze variant heeft als voordeel dat snel kan worden begonnen met het inrichten van de benodigde infrastructuur. De passende vorm en uitwerking van de enquête kan dan vervolgens stapsgewijs worden uitgewerkt. In het geval een snelle opschaling naar verplichtende elementen nodig blijkt, is er de nodige kennis en ervaring opgedaan. Ook is in dat geval de benodigde infrastructuur voor het uitvoeren van een grootschalige enquête al aanwezig.