

Een schaalbare krijgsmacht in tijden van vergrijzing

Raymond Gradus*

Volgens het coalitieakkoord zou er in 2030 een schaalbare krijgsmacht van minimaal 122.000 mensen moeten zijn. Als deze opschaling onvoldoende resultaat oplevert, wordt een selectieve opkomstplicht overwogen. Het ministerie van Defensie gaat uit van 102.000, zo blijkt uit de *Defensienota*. In tijden van schaarste en vergrijzing is dit al een enorme opgave. Ook de rekrutering in de rest van West-Europa en de VS geeft aan dat dit heel veel vraagt van de defensieorganisatie en van jongeren. Het is beter om in te zetten op een Europees leger of een vergaande samenwerking van de strijdkrachten in een kopgroep van Europese landen dan vast te houden aan deze ambitie.

In het coalitieakkoord 2026-2030, *Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland*, is de afspraak gemaakt dat het nieuwe kabinet in 2030 een schaalbare krijgsmacht van minimaal 122.000 mensen paraat heeft. Men wil daartoe het dienstjaar fors opschalen en als eerste stap een 'verplichte enquête' voor jongeren introduceren. Als de opschaling van de krijgsmacht onvoldoende vordert, worden 'andere stappen, waaronder de invoering van een selectieve opkomstplicht overwogen'.¹ Ook in het tussenverslag van D66-voorman Jetten en CDA-leider Bontenbal is dit punt onder *Bouwen aan de krijgsmacht van de 21^e eeuw* opgenomen.²

Dit is om twee redenen opvallend. Op de eerste plaats omdat het vorige kabinet in maart 2025 in

een brief aan de Tweede Kamer nog had aangegeven te streven naar een schaalbare krijgsmacht van 100.000 in 2030.³ In de *Defensienota 2026* is opgenomen dat 'Defensie bouwt aan een krijgsmacht van vooralsnog circa 102.000 mensen in 2030'.⁴ Een doelstelling in 2030 van net iets meer dan honderdduizend is al een stevige ambitie en het ministerie van Defensie zal alles op alles moeten stellen om dit te realiseren. Op de tweede plaats is de koppeling van deze (te) ambitieuze doelstelling met de opkomstplicht frappant. Terwijl Defensie inzet op vrijwillige deelname en realistisch plant wat dit betekent voor instructeurs en kazernes,⁵ gaat het coalitieakkoord daar wel al te gemakkelijk aan voorbij. Bovendien lijkt een (selectieve) opkomstplicht als een soort zwaard van Damocles weinig doordacht. In een Kamerbrief wordt juist aangegeven dat het instellen van een generieke opkomstplicht niet 'effectief' is.⁶ Het legt een enorm beslag op de capaciteit en de fysieke ruimte en het is de vraag of jongeren voldoende gemotiveerd zijn, terwijl men juist met een *vrijwillig* dienstjaar de motivatie en instroom wil vergroten.

Dit artikel schetst allereerst de personeelsontwikkeling bij Defensie in 2024 en 2025 en de raming voor 2026, om vervolgens een extrapolatie naar 2030 te doen. Hieruit blijkt dat het

* Prof. dr. Raymond Gradus is hoogleraar Bestuur en Economie van de Publieke en Non-profit Sector aan de Vrije Universiteit Amsterdam. De auteur dankt André Mol, Ana de Koning en de redactie voor commentaar bij een eerdere versie.

1 Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, *Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland* (2025), Coalitieakkoord. Zie: <https://www.kabinetsformatie2025.nl/documenten/2026/01/30/aan-de-slag---coalitieakkoord-2026-2030>.

2 Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, *Inhoudelijke en ambitieuze agenda van de fracties D66 en CDA* (2025), Tussenverslag informateur Buma, 13. Zie: <https://www.kabinetsformatie2025.nl/documenten/2025/12/02/tussenverslag>.

3 Ministerie van Defensie, *Onze mensen, onze toekomst; meer, beter en sneller*, Brief aan de Tweede Kamer, 24 maart 2025.

4 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2026: Samen Voorwaarts!*, 58.

5 Ministerie van Defensie, *Onze mensen, onze toekomst*.

6 Ididem, 3.

Nederland zet in op een
schaalbare krijgsmacht,
onder andere door het aantal
reservisten te vergroten.
Is dit realistisch?



Defensie zal alles op alles moeten zetten om de doelstelling van iets meer dan honderdduizend mensen in 2030 te realiseren

nog een hele opgave zal zijn om dan 102.000 personeelsleden te hebben (inclusief een groter deel reservisten). Vervolgens wordt het aantal militairen gerelateerd aan het fit-voor-service deel van de beroepsbevolking, niet alleen voor Nederland maar ook voor andere Europese NAVO-landen. Daaruit blijkt dat Nederland niet onderdoet voor andere NAVO-landen, zeker als het aanzienlijke deel burgerpersoneel wordt meegenomen. Veel landen zetten in op de uitbreiding van krijgsmacht maar worden in toenemende mate geconfronteerd met een rekruteringsprobleem. Tot slot worden mede op basis daarvan enige conclusies getrokken en een slotopmerking gemaakt.

De ontwikkeling van de krijgsmacht en een extrapolatie naar 2030

Bij Defensie werken 79.323 beroepsmilitairen, burgers en reservisten (stand per 1 september 2025). Dit kan worden uitgesplitst naar 44.245 beroepsmilitairen, 8.510 reservisten en 26.568 burgerpersoneel (zie Tabel 1). Dit is ruim 5.000

meer dan in 2024. Vooral het aantal reservisten stijgt fors, met 13,7 procent. Deze cijfers sluiten aan bij de ambitie van Defensie om een schaalbare krijgsmacht te realiseren met meer reservisten. Bij beroepsmilitairen was de stijging 4,6 procent en bij burgerpersoneel 9,7 procent. Voor 2026 zijn volgens de Begrotingsstaat de volgende doelstellingen vastgesteld: 47.176 beroepsmilitairen, 26.065 burgers en 10.212 reservisten.⁷ Dit betekent een geraamde versnelling bij beroepsmilitairen tot 6,7 procent en bij reservisten tot 20 procent. Bij burgerpersoneel wordt in tegenstelling tot 2025 dit jaar een lichte daling verwacht.

In Tabel 1 zijn twee extrapolaties naar 2030 opgenomen. In de eerste wordt de gerealiseerde groei voor reservisten en beroepsmilitairen tussen 2024 en 2025 doorgetrokken naar 2030. Hierbij is aangenomen dat de hoeveelheid burgers de komende jaren een constante omvang van 26.000 heeft. Volgens deze berekening (afgerond op tientallen) heeft Defensie in 2030 91.950 werknemers. De tweede extrapolatie trekt de versnelling van 6,7 procent voor beroepsmilitairen en 20 procent voor reservisten door, zoals die wordt beoogd in 2026: dan bedraagt het aantal werknemers bij Defensie in 2030 98.470, net iets minder dan het streefgetal van 102.000.

In *Stand van Defensie: Bouwen aan een sterke en slimme krijgsmacht*, waarin de instroom van beroepsmilitairen in de eerste vijf maanden van 2025 in kaart is gebracht, wordt reeds aangegeven dat 'Hoewel de instroom toeneemt, leidt dit naar verwachting niet tot het behalen van de beoogde doelstelling voor geheel 2025'.⁸ De uitbreiding naar 102.000 vraagt veel van de defensieorganisatie, met name voor reservisten, die moeten worden opgeleid en getraind op een reguliere basis. Iedere defensiemedewerker moet beschikken over goede huisvesting en werkplek, de juiste uitrusting en voldoende oefenmogelijkheden en -ruimte. Opschaling naar 102.000 is dus al een enorme opgave.

Een opschaling naar een personeelsbestand van 'minimaal' 122.000 lijkt mij niet haalbaar. Behalve een nog grotere versnelling bij reser-

7 Ministerie van Defensie, *Beantwoording Feitelijke vragen aangaande Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) en Vaststelling van de begrotingsstaat van het Defensiematerieelbegrotingsfonds voor het jaar 2026*, Brief aan de Tweede Kamer, 12 november 2025.

8 Ministerie van Defensie, *Stand van Defensie: Bouwen aan een sterke en slimme krijgsmacht*, Openbare versie Najaar 2025, 17.

Soort	2024	2025	2026	2030 extrapolatie 1	2030 extrapolatie 2
Beroepsmilitairen	42.305	44.245	47.176	52.530	55.990
Burgers	24.212	26.568	26.065	26.000	26.000
Reservisten	7.483	8.510	10.212	13.420	16.480
Totaal	74.000	79.323	83.453	91.950	98.470

Tabel 1 Krijgsmacht in 2024, 2025 en 2026 en extrapolatie naar 2030. Bron: www.defensie.nl

visten betekent dit dat veel meer militairen en burgerpersoneel in dienst moeten komen. De *Defensienota* geeft aan dat ‘Defensie (na 2030) zal moeten doorgroeien naar 122.000 mensen om aan onze huidige (inter)nationale taken te voldoen’.⁹ Het beslag op de arbeidsmarkt daarvan is aanzienlijk, terwijl deze juist in het volgende decennium verder verkraapt.¹⁰ Het coalitieakkoord somt een groot aantal prioriteiten op, die om extra menskracht (vooral vakmensen) vragen. Hetzelfde coalitieakkoord geeft tevens aan dat ‘we nu al niet genoeg vakmensen hebben die onze huizen kunnen bouwen, zonnepanelen aanleggen en zorg verlenen’.¹¹ Ook in dit licht lijkt de voorgenomen versnelling bij de krijgsmacht weinig doordacht en gaat die wringen met de andere prioriteiten.

Internationale vergelijking defensiepersoneel

Er bestaan weinig recente internationale statistieken die de militaire slagkracht van personeel weergeven. Een uitzondering is Global Fire Power (GFP), dat in 2025 over de hele linie de slagkracht in kaart brengt en deze van een index voorziet.¹² Gebaseerd op GFP-data wordt de personele militaire slagkracht – zowel voor actieve militairen als voor reservisten – voor Rusland en de Europese NAVO-landen op een rij gezet (zie Figuur 1).¹³

In totaal heeft Rusland 1,3 miljoen militairen en de Europese NAVO-landen samen 2 miljoen. Turkije en Polen hebben de grootste legers van de Europese NAVO met respectievelijk ruim 350.000 en 200.000 militairen. Qua reservisten is de overmacht van Europa nog groter. De

Europese NAVO heeft 3,5 miljoen reservisten tegen 2 miljoen voor Rusland. Het Verenigd Koninkrijk en Finland kennen de grootste groep reservisten met respectievelijk 925.000 en 870.000. Vooral Finland is interessant, omdat het een beperkt aantal beroepsmilitairen heeft (24.000), maar dus een enorme hoeveelheid reservisten. Relevant is uiteraard dat in 1939 de toenmalige Sovjet-Unie Finland binnenviel en het in ruil voor beëindiging van de oorlog een aantal stukken grondgebied aan de Sovjet-Unie moest afstaan. Sindsdien is landsverdediging en ook de opbouw van reservisten een belangrijk thema in dit land.

Op basis van de GFP-data is eveneens een vergelijking van het aantal actieve militairen in het fit-voor-militaire-service deel van de bevolking mogelijk. Deze geschiktheid voor militaire dienst is gedefinieerd als het deel van de populatie dat theoretisch beschikbaar is bij een oorlogsinspanning.¹⁴ Figuur 2 geeft het aandeel weer van actieve militairen in de fit-voor-

9 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2026*, 58.

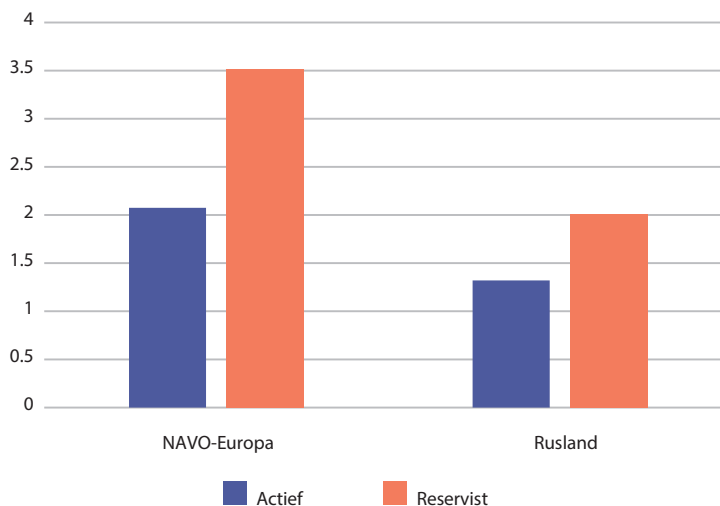
10 Centraal Planbureau, ‘Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes’, 2024. Zie: www.cpb.nl. (2024).

11 Bureau Wordvoering Kabinetsformatie, *Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland*, 46.

12 Zie <https://www.globalfirepower.com/>.

13 Het betreft 29 landen (in alfabetische volgorde): Albanië, België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Montenegro, Nederland, Noord-Macedonië, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Turkije, het VK en Zweden. IJsland is niet opgenomen, omdat het geen eigen krijgsmacht heeft en voor Nederland heeft een actualisatie plaatsgevonden n.a.v. septembergegevens.

14 De website van GFP bevat geen exacte info hoe dit precies wordt bepaald. Op basis van de informatie voor Nederland kan worden aangenomen dat hiervoor een leeftijdsgrens wordt gehanteerd. Voor zover na te gaan heeft men in Nederland een leeftijdsgrens van 52 jaar genomen (die momenteel ook wordt gehanteerd voor reservisten).



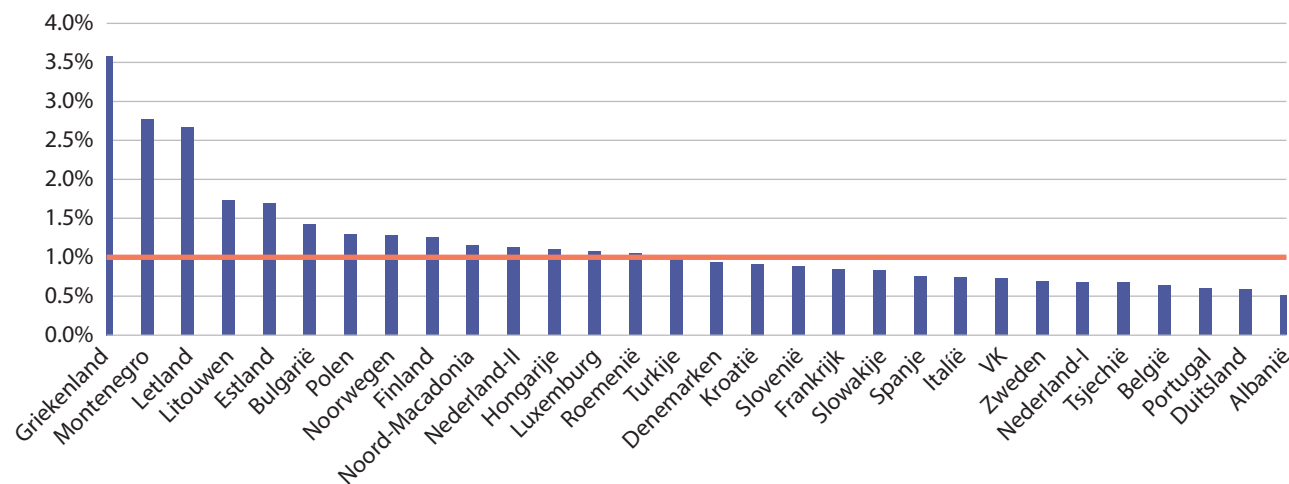
Figuur 1 Aantal militairen Rusland versus Europese NAVO (in miljoenen).

Bron: Global Fire Power

militaire-service bevolking van Europese NAVO-landen voor 2025.¹⁵

In het bijzonder springt Griekenland er uit met een aandeel van meer dan 3 procent. Gemiddeld is dit echter iets meer dan 1 procent, en 13 landen, voornamelijk Baltische en Scandinavische staten (behalve Zweden), hebben meer dan 1 procent. Nederland zit daar met 0,7 procent iets onder (Nederland-I). Nu past bij Nederland wel een kanttekening. Nederland kent relatief veel burgers bij Defensie, namelijk een derde van het personeel. In België is dit aanzienlijk lager, volgens het Belgische ministerie van Defensie slechts 6 procent.¹⁶

Voor het beslag op de arbeidsmarkt moet ook het burgerpersoneel worden meegenomen,



Figuur 2 Aandeel aantal actieve militairen in fit-voor-service-bevolking in 2025. Bron: Global Fire Power (voor Nederland-II inclusief burgerpersoneel)

omdat deze mensen niet elders inzetbaar zijn. In Figuur 2 is daarom voor Nederland ook het aandeel militairen plus burgerpersoneel berekend (Nederland-II). Dit gaat om 1,13 procent van de fit-voor-militaire-service bevolking. Dit is pakweg het gemiddelde van Europese NAVO-landen. Wanneer we er van uitgaan dat er in 2030 20.000 reservisten (met ook andere functie) zijn en dat de rest wordt aangevuld uit militairen en burgerpersoneel om de doelstelling van

¹⁵ Interessant zou zijn een vergelijking te maken met landen in Azië. Zo heeft China slechts een aandeel van 0,32 procent in de fit-voor-service bevolking en is het aantal Chinese militairen gedaald van 4 miljoen in 2000 tot 2,035 miljoen in 2025. Noord-Korea daarentegen kent 1,32 miljoen militairen uit een fit-voor-service-bevolking van 5,6 miljoen. De economische gevolgen van een zo'n groot beslag van militairen op de beroepsbevolking zijn dan ook enorm.

¹⁶ Zie Belgisch ministerie van Defensie, <https://www.mil.be/nl/>.

122.000 te halen, dan moet circa 1,75 procent van de Nederlandse fit-voor-service bevolking werkzaam zijn bij Defensie. Dit geeft ook aan dat de ambitie in het coalitieakkoord in internationaal opzicht hoog lijkt te zijn. Juist in een vergrijzende samenleving ligt het in de rede om meer in te zetten op een Europees leger of vergaande samenwerking van strijdkrachten in continentaal Europa.

Recruitment van jongeren

De defensie-recruitment richt zich – ook in Nederland – vooral op jongeren. GFP heeft om die reden de bevolking die de achttienjarige leeftijd bereikt in 2025 in kaart gebracht. Het betreft in Nederland een groep van pakweg 200.000. Terwijl Nederland in de overall ranking op plaats 36 van 145 landen staat, zijn er volgens deze ranking 74 landen met een grotere groep die deze (militaire) leeftijd van 18 jaar bereikt. Nogmaals een indicatie dat de vergrijzing aanstaande is en dat Nederland het zal moeten hebben van het slim inzetten van zijn bewapening en personeel.

Ook andere landen richten zich op het rekruteren van jongeren en de signalen daaruit zijn allerm minst hoopvol. Het Engelse tijdschrift *The Economist* spreekt over een ‘langdurige rekruteringscrisis’, waardoor landen als het VK en de VS niet in staat zijn geweest om hun rekruteringsdoelen te halen.¹⁷ Zo miste de VS deze doelen in 2022 en 2023 met 25 procent, wat neerkomt op ongeveer 15.000 actieve militairen per jaar. De verklaring is enerzijds dat minder mensen bereid zijn voor hun land te vechten dan tien jaar geleden, anderzijds omdat de geschiktheid van potentiële rekruten afneemt: ‘de meesten zijn te dik, te gedrogeerd of depressief om te dienen’. Slechts 23 procent van de Amerikanen van 17-24 jaar voldeed aan de eisen om zich aan te melden op basis van hun gewicht, medische aandoeningen en eerder drugsgebruik en ook Denemarken, Zweden en Groot-Brittannië wezen ongeveer 60 procent van de sollicitanten af. Overigens zijn er ook steeds meer signalen dat de mentale gezondheid van Nederlandse jongeren onder druk staat.

Een krijgsmacht van 122.000 betekent een beslag van bijna twee procent van de fit-voor-service bevolking en gaat ten koste van andere prioriteiten

The Economist gaat daarnaast in op de wijze waarop de strijdkrachten in continentaal Europa en het VK omgaan met de concurrentieslag op de arbeidsmarkt. In 2024 kregen Britse troepen hun grootste loonsverhoging in twee decennia en aanmeldbonussen zijn royaal. Huisvesting, gezondheidszorg, collegegeld, verhuizing en hypotheekfinanciering maken deel uit van een Brits contract. Ook in Nederland worden ruime arbeidsvoorwaarden geboden. Economen Van Kesteren, Rutten en Heyma laten zien dat de uurlonen van Defensie over de hele linie hoger liggen dan van vergelijkbare werknemers in andere sectoren.¹⁸ Gemiddeld lag het uurloon zo’n 14 procent hoger.

Een probleem is ook dat mensen bijna net zo snel de strijdkrachten verlaten als dat ze zich aansluiten. Eén op de vier nieuwe rekruten verlaat de Bundeswehr binnen zes maanden na toetreding; in België zou 44 procent binnen een

17 ‘Western armed forces have struggled to fill their ranks to deter Russia’, *The Economist*, 4 december 2025. Zie: <https://www.economist.com/international/2025/12/04/western-armed-forces-have-struggled-to-fill-their-ranks-to-deter-russia>.

18 J. van Kesteren, A. Rutten en A. Heyma, ‘Lonen bij Defensie hoger dan in andere sectoren’, *Me Judice*, 24 februari 2024. Zie: <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/lonen-bij-defensie-hoger-dan-in-andere-sectoren>.



Een Estse militair rondt zijn basistraining af. Estland zit in een groep landen met een bovengemiddeld aantal militairen als aandeel van de fit-voor-service-bevolking, Nederland zit onder het gemiddelde

jaar zijn vertrokken. Een van de redenen voor deze uitstroom vormt de moeilijkheid waarmee een normaal gezinsleven kan worden opgebouwd, omdat veel militairen elke anderhalf tot twee jaar van functie moeten wisselen en elders moeten wonen. Het artikel in *The Economist* bevat geen informatie voor Nederland, toch is er geen enkele indicatie dat het hier anders is. Uit een CBS-onderzoek uit 2019 blijkt dat in 2015-2017 jaarlijks bijna 10 procent van het defensie-

personeel uitstroomt.¹⁹ Uit een maatwerktabel blijkt dat dit recent nog iets is toegenomen.²⁰ Om die reden wil men het burgerpersoneel van Defensie en beroepsmilitairen die reeds zijn uitgestroomd actief benaderen om reservist te worden.

Slot

De ambitieuze plannen om onze krijgsmacht in 2030 tot 'minimaal 122.000 mensen' uit te breiden lijken niet realistisch. Onvoldoende helder is wat dit aantal betekent voor de defensieorganisatie inclusief de werving en selectie en ook voor de andere prioriteiten van de overheid. Ook de koppeling met een

¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Defensiepersoneel, instroom en uitstroom, 2015-2017', 17 september 2019. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/38/defensiepersoneel-instroom-en-uitstroom-2015-2017>.

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Defensiepersoneel, instroom en uitstroom, 2018-2022', 2 april 2024. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/14/defensiepersoneel-instroom-en-uitstroom-2018-2022>.

opkomstplicht voor het geval deze opschaling niet slaagt verdient heroverweging. Liggen andere oplossingen niet meer voor de hand? En moet in een vergrijzende samenleving niet eerst nagegaan worden of oplossingen zoals een Europees leger of vergaande samenwerking in een Europese kopgroep aangegrepen moeten worden?

Juist in een vergrijzende samenleving biedt een Europees leger veel voordelen zoals verhoogde efficiëntie door minder overlap, specialisatie en een sterkere geopolitieke vuist. Het verdient aanbeveling om vooral specialisatie verder uit te werken. Nederland is van oudsher gespeciali-

seerd in maritieme operaties en luchtmacht en zou zich minder moeten toelagen op de landmacht. Het beroep op de arbeidsmarkt van deze krijgsmachtdelen is evident lager (van de operationele eenheden is in 2025 nog 46 procent van het personeel werkzaam bij de landmacht). De vaak genoemde nadelen zoals omvangrijke politieke besluitvormingsprocessen en de complexiteit in bevelstructuren kunnen in belangrijke mate overwonnen worden door oprichting van een Europese kopgroep van gelijkgestemde landen. Daarbij moet gedacht worden aan de landen die bij de start van de EU betrokken zijn zoals de Benelux, Duitsland, Frankrijk en Italië. ■



FOTO MCD BAREND WESTERVELD

De Karel Doorman neemt deel aan EU-operatie Aspides. Vergaande samenwerking in Europees verband, waarbij Nederland zich verder specialiseert in maritieme taken, zou een oplossing kunnen zijn die meer slagkracht genereert