

Vergaderjaar 2024–2025

28 676

NAVO

Nr. 519

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT EN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2025

De NAVO is al sinds 1949 ons schild voor collectieve veiligheid en tegen agressie. Het bondgenootschap heeft vrede, vrijheid en veiligheid in het Euro-Atlantisch gebied de afgelopen decennia verzekerd. Dit is niet vanzelfsprekend: de aanhoudende Russische agressie, zoals het meest zichtbaar in Oekraïne, vormt een onmiskenbare bedreiging van deze essentiële verworvenheden. Deze blijvend beschermen vraagt eenheid, leiderschap en verdere inspanning van alle bondgenoten. Het demissionaire kabinet volgt daarom het voorstel van Secretaris-Generaal van de NAVO om stapsgewijs tot een nieuwe *Defence Investment Pledge* van 5% van het bbp te komen. Dit percentage is onderverdeeld naar 3,5% voor defensie-uitgaven en 1,5% voor bredere investeringen in relevante uitgaven, zoals brede maatschappelijke weerbaarheid en infrastructuur. De precieze afbakening vergt nadere politieke afspraken. Het percentage van 3,5% sluit aan bij wat Nederland verwacht nodig te hebben om aan de NAVO-capaciteitsdoelstellingen te voldoen. De nieuwe *Defence Investment Pledge* geeft een krachtig signaal af over de toewijding van bondgenoten voor een eerlijke bijdrage aan onze collectieve afschrikking en verdediging. Bondgenoten zullen de komende tijd in gesprek blijven over de definitie en invulling van de bredere uitgaven aan verdediging en weerbaarheid. Op welke wijze Nederland hier in de toekomst invulling aan zal geven, vraagt om integrale budgettaire afweging. Voor de ontwerpbegroting 2026 is reeds een stap gezet en geeft het kabinet 2,2% bbp uit aan Defensie in 2026 (volgens de Nederlandse definitie, inclusief militaire steun aan Oekraïne¹). Het zal in de periode daarna aan het dan zittende kabinet zijn om op de reguliere besluitvormingsmomenten stapsgewijs invulling te geven aan een nieuwe doelstelling. Dit is een jaarlijkse dekkingsopgave waarbij verschillende dekkingsopties integraal gewogen kunnen worden. Daarbij wordt rekening gehouden met het absorptievermogen van de Defensieorganisatie en de productiecapaciteit van de

¹ Kamerstuk 36 725, nr. 1 van 18 april 2025

Defensie-industrie, onder andere zodat extra middelen niet uitsluitend leiden tot een prijsopdrijvend effect. Het is niet mogelijk om enkel op basis van de *Defence Investment Pledge* verplichtingen aan te gaan of uitgaven te doen boven de door het parlement geautoriseerde begrotingsstanden.

Tot slot, er bestaan verschillende manieren om het ingroeipad naar de 3,5% vorm te geven: lineair, waarbij jaarlijks eenzelfde percentage wordt toegevoegd of een stijgend ingroeipad, waarbij in het begin langzamer wordt ingegroeid en gedurende het ingroeipad versnelling plaatsvindt. De NAVO schrijft geen groeipad voor, hier kan zelf een keuze gemaakt worden passend bij de nationale omstandigheden. Uitgaande van een lineair ingroeipad en een gelijkblijvende economische groei betekent dit jaarlijks tot 2032 een structurele reeks ter hoogte van nominaal 2 tot 4 mld. vanaf 2027. Vanzelfsprekend is dit bedrag nog in beweging want onder andere afhankelijk van de economische ontwikkeling van Nederland en het gekozen ingroeipad, met inachtneming van de genoemde voorwaarden.

In de bijlage vindt u de reguliere geannoteerde agenda voor de NAVO-top op 24 en 25 juni 2025.

De Minister-President,
H.M.W. Schoof

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

Geannoteerde Agenda NAVO-top 24 en 25 juni 2025

Op dinsdag 24 juni en woensdag 25 juni 2025 is Nederland gastland van een unieke, historische bijeenkomst. Voor het eerst in zesenzeventig jaar komen NAVO-staatshoofden en regeringsleiders in Den Haag bijeen voor de grootste internationale bijeenkomst die ooit in Nederland is georganiseerd.

Tijdens de NAVO-top zullen de bondgenoten met elkaar spreken over de trans-Atlantische veiligheidssamenwerking en over de grote geopolitieke veiligheidsuitdagingen waarmee we te maken hebben.

Nederland heeft als gastland een bijzondere rol tijdens deze NAVO-top. Het gastheerschap als medeoprichter van de NAVO biedt een uitgelezen kans om nationaal en internationaal te onderstrepen dat vrede en veiligheid geen gegeven is, en het behoud hiervan onze constante aandacht en inzet vereist. Juist in deze tijd van grote geopolitieke uitdagingen is deze boodschap en de bijdrage die Nederland hieraan levert belangrijker dan ooit. Het demissionaire kabinet is vereerd deze historische top te organiseren, en ziet ernaar uit de NAVO-staatshoofden en regeringsleiders, Ministers van Buitenlandse zaken, Ministers van Defensie, en leiders van verschillende NAVO-partners in Den Haag te mogen verwelkomen.

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de verschillende programmaonderdelen en de onderwerpen (afschrikking en verdediging, defensie-uitgaven, defensie-industrie, Oekraïne en mondiale uitdagingen) die centraal zullen staan tijdens de top. Hierbij wordt de rol van Nederland als gastland en de inzet van het kabinet op de inhoud van de top toegelicht. Op woensdag 25 juni a.s. komen de staatshoofden en regeringsleiders van de 32 bondgenoten bij elkaar in de vergadering van de Noord-Atlantische Raad (NAR). Tijdens deze bijeenkomst spreken de bondgenoten over de meest significante doelstelling van de NAVO-top: de noodzaak voor verhoging van defensie-uitgaven. Verder zullen de bondgenoten spreken over de belangrijkste dreigingen voor het NAVO-grondgebied, de versterking van verdediging en afschrikking en de steun aan Oekraïne.

Afschrikking en verdediging, defensie-uitgaven en defensie-industrie

De NAVO ziet zich genooddaakt haar bondgenootschappelijke verdediging en afschrikking aanzienlijk te versterken vanwege de serieuze dreigingen waar het bondgenootschap mee te maken heeft. De voortdurende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne en de Russische dreiging richting het NAVO-verdragsgebied laten zien dat vrede mondiaal en op het Europees continent geen vanzelfsprekendheid is. De 32 staatshoofden en regeringsleiders zullen in dit kader de nieuwe NAVO-capaciteitsdoelstellingen bekrachtigen. Deze nieuwe capaciteitsdoelstellingen zijn aangenomen om het hoofd te kunnen bieden aan de sterk toegenomen en veranderende dreigingen. Ze zijn erop gericht om de bondgenootschappelijke afschrikking te versterken, bij een eventueel conflict sneller te kunnen reageren en om het voortzettingsvermogen van het bondgenootschap te verzekeren. Dit vraagt om significant meer inzet van de bondgenoten. Voor Nederland betekent volledige invulling van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen, zoals aangegeven in de brief *Financiële en Personele Doorrekening van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen 2025* van 20 mei van Minister Brekelmans, dat Nederland 3,5% van zijn bbp aan defensie uit zou moeten geven.² Bondgenoten hebben al belangrijke stappen gezet op gebied van verhoging van defensie-uitgaven, maar om de NAVO-capaciteitsdoelstellingen te kunnen uitvoeren is significant meer

² Kamerstuk 28 676, nr. 504 van 20 mei 2025

nodig. De bondgenoten zullen tijdens de NAVO-top in Den Haag spreken over deze noodzakelijke capaciteiten en de daarvoor benodigde financiële middelen. In dit kader zal ook worden gesproken over *burden sharing* onder de bondgenoten. Het is van groot belang dat Europese bondgenoten een grotere verantwoordelijkheid nemen voor de Euro-Atlantische veiligheid. Deze boodschap zal het kabinet ook tijdens de NAVO-top uitdragen, samen met de eerder aangegeven inzet rondom een nieuwe *Defence Investment Pledge*.

Om de capaciteitsdoelstellingen in te vullen is naast voldoende financiering tevens een grote inspanning nodig op gebied van de defensie-industrie en opschaling van de gezamenlijke productiecapaciteit. De bondgenoten zullen hier tijdens de NAR ook over spreken.

Bondgenoten rapporteren voor de top voor de eerste keer aan de NAVO over hun nationale plannen en voortgang op het gebied van investeringen in en uitbreiding van de nationale defensie-industrie. Dit is een onderdeel van de tijdens de NAVO-top in Washington aangenomen *NATO Industrial Capacity Expansion (NICE) Pledge* en het in februari 2025 herziene *Defence Production Action Plan*. De NAVO zal de aangeleverde data samenvoegen in een rapport. Het doel hiervan is de uitwisseling van *best practices* voor de inkoop en contractering alsmede het genereren van een overzicht van investeringen in en uitbreiding van industriële productiecapaciteit. Het rapport dient gereed te zijn voorafgaand aan de top. Over de Nederlandse nationale plannen op dit vlak is uw Kamer op 4 april geïnformeerd via de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie 2025–2029.³ Tijdens de *Defence Ministers Meeting (DMM)* in februari 2025 is het herziene *Defence Production Action Plan (DPAP)* bekrachtigd. Een publieke versie van dit document wordt gepresenteerd op het *NATO Summit Defence Industry Forum (NSDIF25)*. Dit stelt de industrie in staat om beter aan te sluiten op NAVO-behoefte en om investeringen doelgericht te plannen.

Oekraïne en mondiale uitdagingen

Rusland vormt de meest significante en directe militaire dreiging voor vrede en stabiliteit in het Euro-Atlantisch grondgebied. Daarnaast heeft het kabinet grote zorgen over de toenemende veiligheidssamenwerking van China, Noord-Korea, Iran en Belarus met Rusland, als belangrijke *enablers* van het Russische voortzettingsvermogen in de oorlog tegen Oekraïne. Ook is er binnen de NAVO veel aandacht voor de grootschalige dreigingen en uitdagingen in het hybride en cyberdomein. Tijdens de top zullen bondgenoten in de formele werkdiners en de Noord-Atlantische Raad van leiders spreken over deze brede geopolitieke dreigingen en hoe hierop te reageren.

In de NAVO is blijvende aandacht voor de aanhoudende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne, en de voortzetting van militaire, politieke en diplomatieke steun aan Oekraïne. Nederland is daarom verheugd dat Oekraïne is uitgenodigd om aanwezig te zijn tijdens de NAVO-top. Om een rechtvaardige en duurzame vrede te bewerkstelligen onderstreept Nederland het belang van onverminderde steun aan Oekraïne. Tegelijkertijd moet de druk op Rusland worden opgevoerd, aangezien Rusland tot op heden geen oprechte bereidwilligheid tot onderhandelen heeft getoond. Hierbij is het voor Nederland van belang dat bondgenoten hun respectievelijke verantwoordelijkheid nemen om Oekraïne bilateraal, multilateraal en via de NAVO blijvend te ondersteunen. Zo heeft Nederland € 3,5 miljard vrijgemaakt ten behoeve van de voortzetting van militaire en niet-militaire steun aan Oekraïne. Hiervan is € 100 miljoen toegewezen aan het NAVO *Ukraine Comprehensive Assistance Package (UCAP)* van waaruit essentiële niet-letale militaire steun wordt geleverd.

³ Kamerstuk 31 125, nr. 134

Nederland is voorstander van goede samenwerking met NAVO-partners om mondiale uitdagingen het hoofd te bieden. Het belang hiervan is significant toegenomen. NAVO-EU-samenwerking speelt hierbij een cruciale rol, waar de beide samenwerkingsverbanden elkaar kunnen ondersteunen en versterken. De veiligheid van het Euro-Atlantisch grondgebied is niet los te zien van de uitdagingen waarmee de Indo-Pacifische regio te maken heeft. Nederland verwelkomt daarom ook de deelname van de EU en de Indo-Pacific partners (Zuid-Korea, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland) tijdens de top in Den Haag.

NAVO-top

Voorafgaand en parallel aan de NAR vinden enkele *side-events* plaats. Deze zijn:

NATO Summit Defence Industry Forum

Op dinsdag 24 juni staat het *NATO Summit Defence Industry Forum* (NSDIF) op het programma. Het NSDIF brengt vertegenwoordigers van de defensie-industrie, de NAVO, experts, Ministers van Defensie en partners als Oekraïne, de Indo-Pacific partners en de EU samen om een impuls te geven aan een snelle en duurzame opschaling van de trans-Atlantische defensie-industrie. De deelnemers buigen zich over concrete beleidsaanbevelingen op gebied van onder meer gezamenlijke productiecapaciteit en toeleveringsketens, toegang tot financiering, de snelle invoering van innovatieve oplossingen, nieuwe technologie en hybride dreigingen, en de toenemende rol van de ruimtesector. Het forum wordt georganiseerd door de NAVO en het Ministerie van Defensie, in samenwerking met VNO-NCW en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ruim vierhonderd personen zijn uitgenodigd; een deel van de sessies is online te volgen.⁴

Public Forum

Parallel aan de NAVO-top in Den Haag vindt het *NATO Public Forum* plaats. Dit publieksevenement brengt regeringsleiders en staatshoofden, Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, experts en maatschappelijke organisaties samen om te debatteren over actuele veiligheids-thema's. Het wordt georganiseerd door de NAVO en Nederland in samenwerking met de Atlantische Commissie, het Haags Centrum voor Strategische Studies (HCSS) en Clingendael. De agenda van dit publieksevenement richt zich op strategisch belangrijke thema's voor de NAVO en reflecteert de prioriteiten van de top. Hoewel het definitieve programma wordt bepaald door de actualiteit van de top, komen in elk geval het belang van hogere defensie-uitgaven, de opschaling van de defensie-industrie en de aanhoudende Russische agressieoorlog tegen Oekraïne aan bod. Er zijn vijfhonderd genodigden aanwezig. Het forum is verder online te volgen via de public forum website en de sociale media kanalen van de NAVO.⁵ De Minister-President zal een speech geven bij de opening van het forum en sluit het ook af.

Sociaal diner en werkdiners

Dinsdagavond 24 juni zijn de deelnemende staatshoofden en regeringsleiders met hun partners uitgenodigd voor een sociaal diner op paleis Huis ten Bosch, op uitnodiging van Zijne Majesteit de Koning en Hare Majesteit de Koningin. Ook zal er een informele receptie plaatsvinden op

⁴ NATO Summit Defence Industry Forum | NAVO-top 2025 | Defensie.nl;

⁵ Nato Public Forum. Zie ook: NATO Public Forum | NAVO-top 2025 | Rijksoverheid.nl

uitnodiging van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. Hieraan zullen naast de bondgenoten ook de vicepremiers en leden van de Tweede Kamer deelnemen.

De Ministers van Buitenlandse Zaken en de Ministers van Defensie hebben twee parallelle werkdiners in het World Forum, de locatie van de top. Het diner van de Ministers van Buitenlandse Zaken is een *NATO-Ukraine Council* (NUC). Welke onderwerpen op de agenda zullen staan van het werkdiner van de Ministers van Defensie is ten tijde van schrijven nog niet besloten door de NAVO.

Communicatie

Er is in samenwerking met alle betrokken departementen en organisaties een intensieve communicatieaanpak opgezet door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Die aanpak is zowel nationaal als internationaal gericht. Nationaal is het doel om bij te dragen aan het draagvlak van de NAVO in het algemeen en voor de top in het bijzonder. Internationaal wordt ingezet op het versterken van de positionering van Nederland als trouwe bondgenoot van de NAVO en voorvechter voor vrede en veiligheid; daarvoor worden activiteiten ingezet in nauwe samenwerking met de Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland. Nationaal is naast de inzet van reguliere communicatiekanalen van de overheid in samenwerking met het Ministerie van Defensie en drie denktanks de tour «NAVO door Nederland» opgezet. De tour bevat tal van activiteiten gericht op verschillende doelgroepen en bezoekt in de aanloop naar de top een aantal Nederlandse steden. De tour wordt zondag 22 juni a.s. afgesloten met een voorstelling voor MBO-studenten in het World Forum. Vanuit het communicatieteam bij de taskforce worden ook de communicatie-inspanningen van alle andere betrokken departementen en organisaties gecoördineerd. Daaronder valt ook de communicatie over bereikbaarheid. Daarbij worden de bestaande (communicatie)lijnen van verantwoordelijkheid gevolgd. De NCTV is verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie.

De aanpak van desinformatie is ook een aandachtspunt. Bij de NAVO-top in de Verenigde Staten (2024) en Litouwen (2023) was hier sprake van. Burgers en media worden daarom in aanloop naar en tijdens de top gewezen op het risico van desinformatie en nepnieuws over de NAVO-top. Hierbij wordt verwezen naar rijksoverheid.nl voor de juiste en actuele informatie. Tijdens de top wordt er in samenwerking met verschillende departementen bepaald hoe er op desinformatie gereageerd kan worden op basis van bestaande structuren en middelen.

Berekeningswijze

Tot slot geven wij graag invulling aan de toezegging van de Minister-President aan uw Kamer voor nadere uitleg rondom de verschillende berekeningswijzen tussen Nederland en de NAVO waarmee de invulling van de *Defence Investment Pledge* wordt berekend. Vooropgesteld, er is momenteel één norm, te weten 2% van het BBP. Of Nederland deze norm haalt, wordt bepaald door twee factoren: de hoogte van de Defensie-uitgaven en de omvang van de Nederlandse economie (bbp). Beide factoren kunnen op verschillende manier worden berekend.

Zoals eerder aan uw Kamer⁶ gemeld verschillen de twee berekeningswijzen van elkaar:

- (1) de defensie-uitgaven en het bbp worden door de NAVO teruggerekend naar een specifiek prijspeil. Hierdoor worden de uitgaven gecorrigeerd voor verschillen in prijseffecten tussen bondgenoten (inflatie),

⁶ Voorjaarsnota 2024, Defensiebegroting 2025 en Beantwoording Feitelijke Vragen Jaarverslag Defensie 2024

waardoor de volume-effecten inzichtelijk en consistent worden gemaakt. In de Nederlandse berekeningswijze gebeurt dit niet en worden de defensie-uitgaven en het bbp in prijzen van het betreffende begrotingsjaar gepresenteerd. Omdat de NAVO verschillende deflatoren hanteert voor zowel de defensie-uitgaven als het bbp, leidt dit tot een verschil in de Nederlandse en de NAVO-berekeningswijze.

(2) Daarnaast hanteert de NAVO voor de bbp-raming cijfers van de OESO, waarbij Nederland hiervoor – conform de initiatiefwet en de Wet houdbare overheidsfinanciën⁷ – gebruik maakt van de CPB-raming. We begrijpen dat het gebruik van twee verschillende berekeningswijzen naast elkaar voor verwarring zorgt. Voor de NAVO-norm zijn echter twee zaken van belang. Ten eerste moet bepaald worden of de norm behaald is. Ten tweede moet geld gereserveerd worden voor de komende jaren op de begroting van defensie.

Om te bepalen of de NAVO-norm gehaald is, is de rapportage die de NAVO beschikbaar stelt volgens de NAVO berekeningswijze relevant. Deze berekeningswijze geldt voor alle NAVO-bondgenoten en maakt het daarmee mogelijk om de NAVO-prestaties van bondgenoten onderling te vergelijken. Dat is belangrijk, want bondgenoten rekenen elkaar hierop af. Als elk land een individuele systematiek zou hanteren, zou je het niet mogelijk zijn om consistente vergelijkingen te trekken.

Bij het opstellen van de begroting maakt Nederland gebruik van de Nederlandse berekeningswijze om de omvang van de defensie-uitgaven te bepalen, zoals is toegelicht in de Voorjaarsnota 2025⁸. Dit wordt ook gedaan om de consistentie met andere begrotingen te borgen, en ervoor te zorgen dat deze op basis van dezelfde uniforme uitgangspunten worden opgesteld. Voor de integrale weging over de besteding van belastinggeld is het belangrijk dat er geen appels met peren worden vergeleken. Daarbij komt ook dat het niet mogelijk is om de NAVO-berekeningswijze te hanteren voor het opstellen van de ontwerpbegrotingen omdat de NAVO geen meerjarencijfers publiceert, en deze dus dit niet gebruikt kunnen worden voor meerjarige prognoses. Het is niet uitvoerbaar, noch wenselijk, om voor de Ontwerpbegroting, Jaarverslag en de Wet Financiële Defensieverplichtingen gebruik te maken van de NAVO-berekeningswijze.

Internationaal blijven de cijfers van de NAVO leidend. Defensie zal uw Kamer blijven informeren over de uitkomsten van de berekeningen van de NAVO en zal met de NAVO in gesprek gaan om mogelijkheden te verkennen de verschillen in de berekeningswijzen te laten convergeren. Tot slot heeft Nederland voor het jaarverslag van de NAVO de Nederlandse begrotingsstanden aangeleverd inclusief en exclusief uitgaven voor militaire Oekraïne-steun. De NAVO heeft in het jaarverslag⁹ gebruik gemaakt van de realisatiecijfers inclusief militaire Oekraïne-steun. In lijn met de initiatiefwet wordt het defensiebudget bepaald op basis van 2% bbp exclusief militaire steun aan Oekraïne.

Tabel 1. NAVO-percentages cf. verschillende berekeningswijzen.

		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nederlandse berekeningswijze ¹	%-bbp, excl. Oekraïne-steun	1,56%	1,79%	2,00%	2,05%	2,08%	2,09%	2,05%
	%-bbp, incl. Oekraïne-steun	1,79%	2,19%	2,21%	2,15%	2,12%	2,09%	2,06%

⁷ Wet houdbare overheidsfinanciën (artikel 2.2 lid c)

⁸ BIJLAGE 5 - DEFENSIE KOPPELING 2% BBP | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

⁹ Secretary General Annual Report 2024

		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
NAVO berekeningswijze ²	%-bbp, incl. Oekraïnesteen	2,06%						

¹ Jaarverslag Defensie 2024 en Voorjaarsnota 2025

² De NAVO publiceert geen meerjarig cijfers van het NAVO-percentages cf. de NAVO-berekeningswijze.