

Aanleiding

Op de NAVO-top van 24 en 25 juni 2025 hebben bondgenoten in de *Defence Investment Pledge* (DIP) afgesproken 5 procent van het bruto binnenlands product te besteden aan de defensie-uitgaven (3,5%) en de bredere veiligheid- en defensiegerelateerde uitgaven (1,5%). Deze uitgavenverhoging moet uiterlijk in 2035 gehaald worden.¹ De substantiële verhogingen van de Defensie-uitgaven staan op gespannen voet met bestaande en nog te verwachten knelpunten in de Defensie-industrie en schaarstes in de economie, waardoor het verwerven van aanvullende militaire capaciteiten bemoeilijkt wordt. Tegelijkertijd bieden sommige van deze extra uitgaven mogelijkheden om de Nederlandse economie te versterken.

Doelstelling

Het onderzoek beoogt meer inzicht te verschaffen in de behoeften, kansen, knelpunten en besluitvorming bij de defensie-uitgaven voor het effectief en doelmatig verhogen van de militaire capaciteiten. Hierbij is in het bijzonder aandacht voor het opschalen van de Nederlandse en Europese² defensie-industrie. Het rapport dient te voorzien in een ruim pallet aan beleidsopties die het ministerie van Defensie kan benutten bij het doelmatig verhogen van de capaciteiten. Hiervoor moet de economische beleidsanalyse duidelijk in kaart brengen welke afhankelijkheden Nederland en Europa voor capaciteiten hebben en hoe die zich verhouden tot de productiecapaciteit in Nederland en Europa. Daarnaast zullen de economische gevolgen van opschaling van de defensie-uitgaven in kaart worden gebracht. Hierbij hoort een analyse van de mogelijkheden die extra defensie uitgaven bieden voor het verhogen van de weerbaarheid van en het verdienvermogen in Nederland, onder meer door meer in te zetten op innovatie. Ook moet duidelijk worden tegen welke knelpunten Nederland en Europa aanlopen bij opschaling van de Defensie-industrie.

Het belang voor Defensie in dit onderzoek schuilt naast het op een doelmatige wijze verhogen van de defensiecapaciteit in het verder optimaliseren en verrijken van het beleidsinstrumentarium omtrent industrie en innovatie. Het rapport moet daarom leiden tot het doelmatig verhogen van de defensiecapaciteit en concrete beleidsopties die zien op optimaliseren van positieve economische en weerbaarheids-spillovers van de defensie-uitgaven, hoe aan de (economische) randvoorwaarden voldaan kan worden om je defensie-capaciteiten te vergroten, verbetering van het proces van marktordening en samenwerking tussen marktpartijen (overheid, industrie en financiële sector), inzet van specifiek instrumentarium indien een non-level playing field daarom vraagt en het wegnemen van knelpunten die spelen bij opschaling van de defensie-industrie. Dit zodat Defensie-uitgaven doeltreffend en doelmatig kunnen worden gedaan. Ook dient de werkgroep te komen met een concrete beleidsvisie hoe de internationale coördinatie en toegang tot financiering voor de defensie-industrie kan worden verbeterd. Hierbij moet oog blijven voor de positie van de Nederlandse defensie-industrie in internationale toeleveringsketens, evenals haar afhankelijkheden en de gevolgen voor de Nederlandse defensie-industrie van verschillende vormen van internationale samenwerking en regionale ecosystemen. Tot slot zal het rapport kijken naar het proces van beslissen en controleren van uitgaven aan stimuleringsmaatregelen t.b.v. de defensie-industrie en aanbevelingen doen om dit te optimaliseren om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven te vergroten.

Onderstaande onderzoeksvragen fungeren als leidraad voor de economische beleidsanalyse. De werkgroep heeft de ruimte om te verkennen welke vragen prioriteit genieten en op welke onderdelen het accent komt te liggen.

Onderzoeksvragen³

Beleidsterrein

1. Hoe is de huidige Europese, Nederlandse en regionale inrichting van de defensie-industrie vormgegeven?

¹ Hoewel het demissionaire kabinet heeft ingestemd met de verhoging, is deze nog niet budgettair verwerkt.

² Het is hierbij nog de vraag welke Europese dimensie wordt gekozen. D.w.z. EU-lidstaten, NAVO-lidstaten in Europa, NAVO-lidstaten in de Europese Unie, of Europees continent in het algemeen (Zwitserland).

³ Het EBA zal openbaar met het Parlement worden gedeeld, daarom wordt in het onderzoek geen gerubriceerde informatie opgenomen en zal de analyse waar mogelijk refereren naar openbaar beschikbare informatie.

2. Welke doelstellingen zijn daarbij momenteel leidend? In hoeverre vloeien deze voort uit afspraken op verschillende niveaus (Nationaal, EU, NAVO)?

Behoefte

3. Bij welke NAVO-capaciteiten zijn Nederland en Europa momenteel afhankelijk van partners en/of bedrijven buiten Europa?⁴
4. Wat moet er gebeuren om eigen Nederlandse en Europese capaciteiten op te bouwen en hoe kunnen de resterende afhankelijkheden worden gemitigeerd? Wat is hiervoor een realistisch tijdspad en welke partners zien we hiervoor?

Economische effecten

5. Wat zijn de gevolgen van aanvullende defensie-uitgaven (w.o. materiaal, R&D, vastgoed) voor de Nederlandse en Europese economie (b.v. bbp, inflatie, innovatie, verdringingseffecten)?
6. Op welke wijze speelt de samenstelling van de extra uitgaven en de macro-economische omgeving en context (bijv. beleid andere landen, krapte) hierbij een rol?
7. Op welke wijze kan de overheid zorgen dat de extra defensie-uitgaven zo goed mogelijk bijdragen aan het verdienvermogen en weerbaarheid van Nederland?
 - a. Welke ruimte heeft Nederland om aandeel investeringen in R&D van haar Defensie uitgaven te verhogen en hoe kan dit het beste worden vormgegeven?
 - b. In hoeverre kan het stimuleren van innovatie in de vorm van dual-use technologieën hierbij helpen (spillovers)?
 - c. Hoe kunnen de beleidsinstrumenten die de overheid heeft om innovatie te stimuleren zo doelmatig worden ingezet t.a.v. de defensie-industrie?
 - d. Hoe kan samenwerking en afstemming tussen verschillende innovatie-instrumenten en programma's die toezien op defensie worden verbeterd?
 - e. Op welke materieelproductie kan Nederland inzetten om deze zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de bestaande comparatieve voordelen van Nederland.
8. Welke strategie moet Nederland hanteren in de samenwerking en coördinatie met andere Europese landen bij de verhoogde defensie uitgaven?

Knelpunten bij opschaling

9. In welke mate is Defensie blootgesteld aan buitenlandse niet-Europese afhankelijkheden bij het voorzien in de materiële investeringsbehoefte? Bijvoorbeeld op het gebied van grondstoffen, halffabricaten of eindproducten?
10. Wat zijn de knelpunten bij het opschalen van de defensie-industrie (Nederlands en Europees)? Er is hierbij aandacht nodig voor hoe in andere landen wordt omgegaan met investeren in de defensie-industrie, de rol van private equity en aandacht te hebben voor de arbeidsmarkt (specifiek technici).
11. Wat zijn de gevolgen van de combinatie van toenemende vraag, knelpunten aan de aanbodzijde en de opschaling van productiecapaciteit?
12. Aan welke randvoorwaarden moet de economie voldoen om op korte termijn productie op te schalen en hierbij rekening houdend met productie- en leveringszekerheid?
13. Hoe kan de (Europese) marktordening van de defensie-industrie ingericht worden met voldoende oog voor concurrentie en schaal (zoals efficiëntere aanbestedingen, betere bedrijfsfinanciering, contracten, garanties, orderprioritering) om knelpunten te verhelpen en prijsopdrijvende effecten van verhoogde materieelinvesteringen en langere levertijden te voorkomen?
 - a. Welke beperkingen en mogelijkheden bieden de huidige staatssteunregels bij het opschalen van investeringen in de defensie-industrie?
 - b. Welke stappen zijn nodig om Europese vraagbundeling te realiseren zodat een grotere interne markt ontstaat?

Besluitvorming

14. Hoe vindt de besluitvorming over de besteding en allocatie van budgetten voor de defensie-industrie momenteel plaats?

⁴ Het onderzoek richt zich op de materiële investeringsbehoeftes die voortkomen uit de groei naar 3,5% bbp in 2035. De personele behoeften die ontstaan om de defensieorganisatie op te schalen worden dus expliciet buiten beschouwing gelaten.

15. Hoe kunnen deze procedures worden verbeterd om de doelmatigheid en doeltreffendheid van defensie-uitgaven te verhogen?

Organisatie en spelregels

Het ministerie van Defensie is het leidende departement van de economische beleidsanalyse en publiceert de taakopdracht nadat die in de Ministerraad is vastgesteld. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van DEF, FIN, EZ, SZW, OCW, BZ en AZ. Ook worden experts van CPB en TNO verzocht om deel te nemen aan de werkgroep, alsook een aantal andere experts. TNO, De Nederlandse Defensie Academie (NLDA), HCSS en Clingendael zullen worden gevraagd voor hun inhoudelijke input. De werkgroepleden nemen deel zonder last- of ruggespraak. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door onafhankelijke secretarissen van de ministeries van Defensie, FIN en EZ. Ook TNO wordt uitgenodigd voor deelname aan het secretariaat. Er geldt een non-vetoprincipe voor de beleidsopties die worden aangedragen in de werkgroep. De werkgroepleden mogen beleidsopties inbrengen en andere leden mogen deze beleidsopties dus niet blokkeren.

Het onderzoek start in november 2025. De werkgroep rond haar eindrapport uiterlijk in de zomer van 2026 af. Het streven is dat de omvang van het rapport is niet groter dan dertig pagina's plus een samenvatting van maximaal vijf pagina's. Het rapport wordt na afronding uiterlijk binnen 14 dagen door het Ministerie van Defensie naar de Tweede Kamer gestuurd, gevolgd door een kabinetsreactie. De maximale termijn hiervoor bedraagt 8 weken na afronding.