

28676

NAVO

Nr. 504

Brief van de minister van Defensie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2025

Inleiding

Het kabinet informeert uw Kamer regelmatig over de stappen in het vierjaarlijkse NAVO-Defensieplanningsproces (NDPP). In dat kader bent u begin november 2024 geïnformeerd over de nieuwe capaciteitsdoelstellingen die Nederland in concept heeft toegewezen gekregen.¹ Ik heb uw Kamer toegezegd om u te informeren over wat deze financieel voor Nederland zouden kunnen betekenen. Defensie heeft de afgelopen periode onderzocht wat de bestaande en aanvullende NAVO-capaciteitsdoelstellingen financieel betekenen én welke personele consequenties daaraan verbonden zijn. Met deze brief informeer ik u hierover.

Na een toelichting op het NDPP, schets ik de consequenties van de toenemende veiligheidsdreigingen voor de collectieve verdediging en afschrikking, en welke militaire capaciteiten hiervoor nodig zijn. Daarna informeer ik u over de financiële en personele consequenties voor Nederland. Vervolgens licht ik de relatie toe met de NAVO-norm (*Defence Investment Pledge - DIP*) en met het Nederlandse defensiebeleid.

1. NAVO-Defensieplanningsproces

Gezien de toegenomen dreigingen, is het aantal benodigde militaire capaciteiten om het NAVO-grondgebied te verdedigen en tegenstanders af te schikken significant toegenomen ten opzichte van eerdere jaren. Dit is meegenomen in het vierjaarlijkse defensieplanningproces van de NAVO (NDPP). Als onderdeel van dat proces hebben de bondgenoten in 2023 het ambitieniveau van de NAVO vastgesteld (*Political Guidance*). Daarna heeft de NAVO de hiervoor benodigde set aan militaire capaciteiten uitgewerkt. Deze zogeheten *Minimum Capability Requirements* (MCR) zijn in maart 2024 uitgebracht en zijn gebaseerd op de afschrikings- en verdedigingsplannen van de NAVO. In juli 2024 heeft de NAVO een voorstel gedaan voor de verdeling hiervan onder bondgenoten, de *Capability Targets 2025* (CT25). Iedere bondgenoot, inclusief Nederland, krijgt substantieel meer doelstellingen bovenop de vastgestelde NDPP-doelen uit de vorige cyclus (CT21).

De NAVO geeft per bondgenoot aan welke capaciteiten vanaf welk jaar voor het bondgenootschap beschikbaar moeten zijn. Dit gebeurt onder meer op basis van *fair burden sharing*, *fair risk sharing* en relevantie binnen de verdedigingsplannen.

¹ Kamerstuk 28 676, nr. 472 van 8 november 2024

Afgelopen maanden vonden bilaterale gesprekken plaats tussen de NAVO en individuele bondgenoten over de aanvullende capaciteitsdoelstellingen. Medio april vond nog een laatste multilateraal gesprek plaats met bondgenoten. De CT25 zullen formeel worden vastgesteld tijdens de bijeenkomst van NAVO-ministers van Defensie in juni 2025. Tegelijk wordt per bondgenoot bepaald wat de korte- en langetermijnprioriteiten zijn voor de noodzakelijke capaciteitsontwikkeling (*NATO Priority Targets* - NPTs). Deze NPTs worden op hetzelfde moment in juni per bondgenoot vastgesteld.

Het NDPP voorziet in een tijdpad voor de realisatie van de capaciteitsdoelstellingen. Tot op heden is het standaard tijdpad binnen de NAVO 19 jaar voor de volledige invulling van alle doelstellingen, omdat het ontwikkelen en opbouwen hiervan tijd kost. Hoewel in deze NDPP-cyclus niet alle capaciteiten op korte termijn hoeven te worden gerealiseerd, is een snellere opbouw van capaciteiten noodzakelijk gelet op de huidige dreigingen. De NAVO verwacht dan ook dat een significant deel al in de komende jaren wordt opgebouwd.

De analyse in deze brief richt zich alleen op de NAVO-capaciteitsdoelstellingen. Buiten deze doelstellingen houdt de NAVO Nederland ook verantwoordelijk voor het grootschalig doorvoeren van militair materieel (*Host Nation Support*) en het beschermen van het eigen grondgebied tegen uiteenlopende dreigingen (*Home Land Defence*). De hiervoor benodigde capaciteiten zijn zeer beperkt verwerkt in de CT25. Wel kunnen deze capaciteiten ten dele schaalbaar worden ingericht, waardoor het beslag in vreedstijd beperkter is dan in geval van crisis of conflict. Ook neemt de NAVO militaire taken buiten NAVO-verband niet mee in de capaciteitsdoelstellingen. Voorbeelden hiervan zijn de bescherming van het Caribisch deel van het Koninkrijk en specifieke investeringen in randvoorwaarden (bijvoorbeeld het voortzettingsvermogen van de defensie-industrie). Deze zijn door Defensie dan ook niet meegenomen in de berekeningen.

2. Toenemende dreigingen en gevraagde capaciteiten

Vanwege de verhoogde dreigingen heeft de NAVO haar operationele plannen de afgelopen jaren herschreven om gezamenlijk beter voorbereid te zijn op mogelijke aanvallen en een langdurig gewapend conflict. Daarvoor moeten bondgenoten een groot deel van hun krijgsmacht binnen korte tijd kunnen inzetten en die inzet ook vol kunnen houden. De hiervoor benodigde capaciteiten staan beschreven in de NAVO-capaciteitsdoelstellingen 2025 (CT25). Dit is nodig voor geloofwaardige afschrikking en collectieve verdediging.

Vanwege de toegenomen dreiging is het minimaal aantal benodigde capaciteiten significant toegenomen ten opzichte van eerdere jaren. De nieuwe CT25 weerspiegelen de voornaamste groeigebieden binnen de NAVO: grondgebonden

lucht- en raketverdediging, grondgebonden vuursteuneenheden, landmanoeuvreeenheden, en *joint enablement*.²

In de kamerbrief 'Concept toewijzing aanvullende capaciteitsdoelstellingen NAVO-Defensieplanningsproces (NDPP)'³ bent u al geïnformeerd over de aanvullende capaciteitsdoelstellingen. Inmiddels heeft Nederland ook de nieuwe NATO Priority Targets (NPTs) in concept ontvangen. Deze borduren voort op de bestaande NPTs uit 2021 en zijn opgedeeld in korte- en langetermijnprioriteiten. De kortetermijnprioriteiten zijn bedoeld om de komende jaren richting te geven aan de capaciteitsontwikkeling ('*drive change for the next couple of years*'). De langetermijnprioriteiten richten zich meer op de transformatie van capaciteiten. De NPTs 2025 zijn vanwege de rubricering als vertrouwelijke bijlage gevoegd⁴.

3. Kosten van gevraagde capaciteiten aan Nederland

Volgens de huidige inschattingen en berekeningen is voor het volledig invullen van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen jaarlijks structureel minimaal 16 - 19 miljard euro nodig, in aanvulling op de Ontwerpbegroting 2025 (2% BBP). Met de huidige economische verwachtingen⁵ komt dit neer op een percentage van circa 3,5% van het bbp. Door de koppeling met het bbp stijgen de defensie-uitgaven mee met de verwachte economische groei. Zo kunnen op termijn de verhoogde capaciteitsdoelstellingen (deels) worden ingevuld.

Uit de analyse blijkt tevens dat bovenop de huidige formatie 17.000-18.000 voltijd equivalent (VTE'n) extra nodig zijn om de directe personele behoefte van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen in te vullen. De hieraan gerelateerde kosten zijn verwerkt in de berekening.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat niet alle kosten en personele consequenties voortkomen uit de aanvullende capaciteitsdoelstellingen (CT25). Iets meer dan de helft van de kosten (9-10 mld €) en circa de helft van de personele consequenties (8.500-9.000 VTE'n) is toe te schrijven aan het feit dat Nederland nog niet alle capaciteitsdoelstellingen uit de vorige cyclus volledig invult (CT21).

² *Joint enablement* omvat capaciteiten die grotere eenheden in staat stellen om te kunnen opereren. Te denken valt aan medische faciliteiten, bevoorrading & transportcapaciteiten, eenheden voor de logistieke ondersteuning en afhandeling in havens, op het spoor, het vliegveld, en eenheden ter ondersteuning van optreden onder Chemische, Biologische Radiologische en Nucleaire omstandigheden (CBRN).

³ Kamerstuk 28 676, nr. 472 van 8 november 2024

⁴ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Benodigde aanvullende middelen (prijsspeil 2024 investeringen en materiele exploitatie; prijspeil 2025 personele exploitatie) afgezet tegen bbp 2025 (CPB CEP februari 2025); 2% bbp + circa 1,5%

De aanvullende kosten voor het invullen van taken als *Host Nation Support*, *Homeland Defence* en militaire activiteiten buiten het NAVO-verdragsgebied zijn nu niet meegenomen in de berekening. Deze kosten moeten hier uiteindelijk nog bij worden opgeteld. Dat betekent dat de kosten van enerzijds het volledig invullen van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen en anderzijds de overige taken samen meer dan 3,5% van het bbp bedragen. Ook uitgaven voor maatschappelijke weerbaarheid zijn niet meegenomen, maar wel heel relevant voor onze veiligheid.

Voor een nadere toelichting op de cijfers, verwijs ik u graag naar de vertrouwelijke bijlage. Ik voeg hieraan toe dat de cijfers in deze brief geen politieke besluitvorming inhouden. Het is steeds aan het kabinet en uw Kamer om te besluiten hoeveel budget aan Defensie wordt besteed en hierin eventueel de laatste ontwikkelingen mee te nemen.

4. Relatie tot NAVO-norm

In aanloop naar de NAVO-top in Den Haag dit jaar spreken bondgenoten met elkaar over een nieuwe *Defence Investment Pledge* (DIP). Ik heb uw Kamer toegezegd u op gepaste momenten te informeren over deze discussie.

De DIP is een afspraak tussen bondgenoten om voldoende bij te dragen aan de collectieve afschrikking en verdediging. Dit is uitgedrukt als een percentage van het bbp. Door de uitgaven aan het bbp te koppelen, zien bondgenoten en tegenstanders dat we structureel gecommitteerd zijn aan een hoge mate van gereedheid van onze krijgsmacht. De bbp-gekoppelde uitgaven zorgen bovendien voor automatische aanpassing aan zowel prijsontwikkelingen als reële economische groei, waardoor de defensiecapaciteit niet erodeert tijdens perioden van inflatie. De nieuwe DIP zal waarschijnlijk net als de capaciteitsdoelstellingen een ingebouwd groeipad hebben.

De cijfers in deze Kamerbrief kunnen worden gebruikt als input voor de discussie over een nieuwe DIP. Aan de cijfers in deze brief ligt een feitelijke analyse ten grondslag. Echter, het is belangrijk om te benadrukken dat de DIP en het hieraan verbonden groeipad een politieke keuze is en een afspraak tussen 32 bondgenoten. De uitkomst van de (internationale) discussie voor een nieuwe DIP kan dan ook afwijken van het hierboven genoemde percentage. Het kabinet zal voorafgaand aan de NAVO top in juni de Kamer informeren over de Nederlandse inzet voor nieuwe afspraken met NAVO bondgenoten over de defensie-uitgaven.

5. Relatie tot Nederlands defensiebeleid

Zoals in de Defensienota 2024⁶ beschreven, richten we ons de komende jaren vooral op het beschermen en verdedigen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten. De krijgsmacht moet bijdragen aan de afschrikking van

⁶ Kamerstuk 36 592, nr.1 van 5 september 2024; Defensienota 2024 – Sterk, slim en samen.

tegenstanders, door te laten zien dat we kunnen vechten tegen een sterk vijandelijk leger en dat langere tijd volhouden. Invulling van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen maakt een belangrijk onderdeel uit van de noodzakelijke doorontwikkeling van de krijgsmacht.

Hoewel de krijgsmacht voortgang realiseert in de capaciteitsdoelstellingen uit de vorige NDPP-cyclus (CT21), zijn er nog steeds grote tekortkomingen. Dit betreft onder andere capaciteiten voor *joint enablement* en slagkracht met bijbehorende ondersteuning voor de landmanoeuvre-eenheden.⁷ De tekortkomingen zullen met het uitkomen van CT25 verder toenemen.

Het kabinet investeerde met de Defensienota 2022 structureel circa 4,6 miljard euro aan het verder invullen van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen.

Daarbovenop komen de recente investeringen uit de Defensienota 2024, waar structureel circa 2,9 miljard euro wordt geïnvesteerd in de door NAVO gevraagde capaciteiten. Hiermee zet Defensie een stap in het verder realiseren van de bestaande CT21. Investeringen in fregatten, een eigen tankbataljon, aanvullende jachtvliegtuigen en versterking van de militaire politie, dragen bij aan het invullen van CT21. Dit geldt ook voor de extra aandacht voor de ondersteuning van gevechtseenheden met onder meer munitie, transport, medische ondersteuning. Met de huidige investeringen zet Nederland ook grote stappen in de gevraagde capaciteiten voor grondgebonden lucht- en raketverdediging. De investeringen in gevechtskracht, personeel (reservisten, schaalbaarheid) en randvoorwaarden (vastgoed, oefenruimte) dragen voor het overgrote deel bij aan de door NAVO gevraagde capaciteiten.

Defensie blijft daarom de koers voor versterking uit de Defensienota 2024 handhaven. Voor een slimme krijgsmacht investeren we in innovatie. Daarnaast blijven we investeren in personeel, de defensie-industrie en digitale transformatie. Daarmee leggen we een noodzakelijke basis voor de versterking van de krijgsmacht en daarmee ook de NAVO-capaciteitsdoelstellingen. De capaciteitsdoelstellingen en vermoedelijk de nieuwe DIP kennen een ingroeipad dat helpt bij de noodzakelijke doorontwikkeling van de krijgsmacht. Hierdoor zullen we beter in staat zijn om invulling te geven aan de moties Bikker en Yesilgöz.⁸ Met de investeringen uit de Voorjaarsnota 2025, waarin 1,2 miljard structureel extra in Defensie wordt geïnvesteerd, wordt hierin een stap gezet.

In de Kamerbrief “Onze mensen, onze toekomst: meer, beter en sneller”⁹ heeft de staatssecretaris uw Kamer recent geïnformeerd over de personele groei die nodig is om door te groeien naar een inzetgerede en schaalbare krijgsmacht die alle taken kan uitvoeren (circa 100.000 mensen en een oorlogsorganisatie van

⁷ Zie ook Kamerbrief ‘Aanbieding NAVO-rapport Defence Planning Capability Review over 2023 en 2024 (Kamerstuk 28 676, nr. 464 van 5 augustus 2024)

⁸ Moties met Kamerstuk 21501-20, nr. 2202 en Kamerstuk 21501-20, nr. 2195 van 5 maart 2025.

⁹ Kamerstuk 33 763, nr. 161 van 24 maart 2025

maximaal 200.000 mensen, inclusief reservisten). Een verdere opschaling en mobilisatie van het personele bestand naar circa 200.000 mensen is noodzakelijk in geval van een crisis- of oorlogssituatie of in de aanloop daar naar toe. De 17.000-18.000 VTE'n maken onderdeel uit van de cijfers zoals weergegeven in de voornoemde kamerbrief en betreffen slechts een deel van de totale personeelsbehoefte van de krijgsmacht.

De vraag of en op welke wijze Nederland in de toekomst invulling zal geven aan gevraagde militaire capaciteiten vraagt steeds om een bredere budgettaire afweging. Deze vraag komt in de toekomst mogelijk aan de orde op daarvoor geëigende momenten in de budgettaire cyclus.

6. Conclusie

De gepresenteerde cijfers zijn tot stand gekomen op basis van een feitelijke analyse van de financiële en personele consequenties van de NAVO-capaciteitsdoelstellingen. Deze kunnen worden meegenomen in de discussie over de toekomstige defensiebegroting, met inachtneming van het feit dat zaken als *Host Nation Support*, *Homeland Defence* en taken buiten het NAVO-verband niet zijn meegenomen in de berekening.

Tijdens de door uw Kamer verzochte vertrouwelijke technische briefing over het NDPP, zullen de inhoud van deze brief en de concept-NPTs nader worden toegelicht. Bovendien houd ik u op de hoogte van andere relevante ontwikkelingen, zoals in deze Kamerbrief beschreven.

De minister van Defensie,
R.P. Brekelmans