Rijksoverheid

Met markt en macht opschalen

Economische Beleidsanalyse Defensie-industrie

Bron foto voorblad: Mediacentrum Defensie

Inhoud

Voorwoord 5
Samenvatting: met markt en macht opschalen 7
1. Context, doel en scope 23
1.1 De veranderende geopolitieke situatie 24
1.2 De capaciteitsproblemen van Europa 27
1.3 Het doel van de Economische Beleidsanalyse 29
1.4 De gekozen afbakening van de EBA 31
1.5 De werkwijze en structuur van het rapport 32
2. Industrie en capaciteiten – feiten en cijfers 35
2.1 Structuur van de Nederlandse defensie-industrie 36
2.2 Structuur van de Europese defensie-industrie 40
2.3 Operationele en materiële afhankelijkheden in Europa 45
3. Economische effecten van defensie-uitgaven 53
3.1 De economische baten van veiligheid 54
3.2 Effecten naar type bestedingen en context 55
3.3 Economische effecten in de Nederlandse en Europese context 59
3.4 Lessen voor beleid om economische effecten te maximeren 64
4. De beleidstheorie (1) – doel en strategie 65
4.1 Beleidsdoelen 66
4.2 De bepaling van de beleidsinzet 72
5. Beleidstheorie (2) – markt- en overheidsfalen 76
5.1 De bijzondere karakteristieken van de defensiemarkt 77
5.2 Marktfalen op de defensiemarkt 79
5.3 Overheidsfalen op de defensiemarkt 85
5.4 Economiebrede knelpunten op de defensiemarkt 88
6. Beleidsanalyse (1) – vraagzijde defensiemarkt 91
6.1 Naar een strategische heroriëntatie in het beleid 92
6.2 Naar meer industrie- en innovatieversterkend inkopen 96
6.3 Exportbevordering en internationale samenwerking 105
6.4 Belangrijkste lessen voor beleid en uitvoering 111
7. Beleidsanalyse (2) – aanbodzijde defensiemarkt 112
7.1 Beleid gericht op kennis, innovatie en ecosystemen 115
7.2 Bevordering en bescherming van defensie-industrie 119

7.3 Randvoorwaarden voor uitbreiding defensie-industrie 124
7.4 Belangrijkste lessen voor beleid en uitvoering 127
8. Van analyse naar actie: beleidsopties en aanbevelingen 130
8.1 Onderbouwing van hoofdlijnen en maatregelen 132
8.2 Kernpakket beleidsmaatregelen 135
8.3 Aanvullende beleidsopties 147
8.4 Overige maatregelen 149
8.5 Appendix hoofdstuk 8: Anders Kijken, Anders Denken, Anders Doen 151
Bijlage 1: Samenstelling werkgroep 155
Bijlage 2: Taakopdracht 156
Bijlage 3: Literatuurlijst 159
Bijlage 4: Lijst van gesprekspartners en werkbezoeken 164
Bijlage 5: Overzicht van het bestaande instrumentarium 167
Bijlage 6: Procesbeschrijving inkoop 180
Bijlage 7: Internationale vergelijking 185
Bijlage 8: Notitie NAVO-norm 204

Noot: bijlage 9: Overzicht fiches en bijlage 10: Rapport TNO comparatieve voordelen zijn als aparte documenten aangeleverd in verband met de omvang van deze bestanden.

Voorwoord

Aan de Britse econoom Keynes wordt de volgende uitspraak toegeschreven: *When the facts change, I change my mind. What do you do sir [madam]?* Generaties (beleids-)economen zijn opgevoed met het paradigma van vredestijd-marktdenken. Natuurlijk zagen we altijd al de logische rol van de overheid in het organiseren van de krijgsmacht. Tegelijkertijd is de defensie-industrie geen reguliere markt, maar een instrument van geopolitieke competitie. Het gaat niet alleen om *first-best*, maar ook op *second-best* beleid en de politieke economie daarvan.

De aanleiding daarvoor is helder: het dreigingsbeeld is de afgelopen 80 jaar niet zo ernstig geweest als nu. We worden dagelijks digitaal aangevallen, en de fysieke oorlog ligt, letterlijk en figuurlijk, om de hoek. Veiligheid is niet meer vanzelfsprekend, maar een maatschappelijke opgave geworden. Bovendien moeten we als Europa en Nederland een grotere verantwoordelijkheid waarmaken. Het op orde brengen van onze afschrikking, paraatheid en ons voortzettingsvermogen ingeval van oorlog is daarom niet alleen enorm belangrijk, maar ook urgent.

Die andere realiteit vraagt om anders denken én anders doen: van veilige keuzes voor producten van de plank naar innovatief inkopen op operationeel effect; van consument op de markt naar regisseur van het defensielandschap; van *just in time* naar *just in case*, en van vertrouwen op de goede afloop naar *better safe than sorry*. We kunnen leren van de urgentie waarmee in de coronaperiode is gehandeld, maar ook van de constatering achteraf dat we onvoldoende waren voorbereid op een crisis van die omvang. Het vraagt om scherpe en ook onorthodoxe keuzes in beleid. Dat is nodig - maar doen we het ook? En hoe doen we dat verstandig?

Dat brengt me bij het laatste inhoudelijke punt. Dit rapport gaat vooral over het 'wat', terwijl het 'hoe' minstens zo belangrijk is. Hoe zetten we de verandering in, en hoe houden we die vol? Het vervolg zou daarom vooral moeten zijn: samen aan de slag. Meer kunnen, meer uitgeven, meer maken, meer innoveren en meer samenwerken is immers niet alleen een taak van Defensie, maar een brede maatschappelijke opgave. Dat vraagt iets van Defensie, andere departementen en van andere partijen. Het proces om tot een gezamenlijke EBA te komen biedt daarvoor perspectief.

Een voorwoord is ook de plek om stil te staan bij de mensen achter het rapport. Allereerst danken wij de vele gesprekspartners die tijd hebben vrijgemaakt om hun inzichten, ervaringen en zorgen met ons te delen. Ook danken wij de tientallen collega's op de departementen die hebben mee- en tegengedacht en aan beleidsopties hebben geschreven. Veel dank gaat ook uit naar de leden van de EBA-werkgroep voor hun inbreng in en rond een flinke reeks vergaderingen. Ik dank daarnaast mijn co-voorzitter Aart van der Vlist, die de EBA helaas halverwege moest loslaten om waar te nemen bij EZK. Met plezier heb ik de werkgroep voorgezeten en aan dit rapport meegewerkt.

Bovenal zijn we veel dank verschuldigd aan Tessa Rodrigues, Arend Olthoff, Anne Kingma, Kee-chan Chang en Colin Koelewijn, voor al hun tijd en energie die ze gestoken hebben in dit rapport en alles daaromheen. Ze hebben met man (vrouw) en macht aan dit rapport gewerkt. Zonder hun aanhoudende inzet en commitment was dit stevige rapport er niet gekomen!

Het is nu aan de politiek om dit rapport te betrekken bij de besluitvorming en om, met markt en macht, te werken aan de noodzakelijke opschaling van de industrie - voor uw en onze veiligheid.

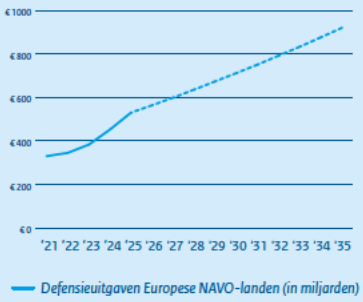
Ernst van Koesveld
ABDTOPConsult

Opschalen industriële en innovatieve capaciteit in Europa en Nederland

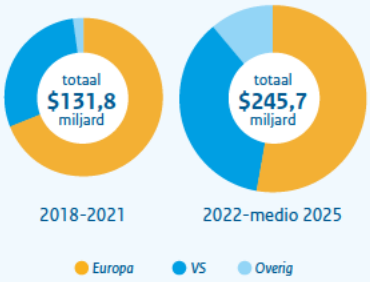
We moeten als Europa en Nederland militair meer kunnen, dus moeten we zelf meer maken en innoveren. Dit vraagt om strategischer, actiever en innovatiever overheidsbeleid. Nederland moet samen met andere landen de Europese schaal beter benutten en tegelijkertijd zijn eigen strategische posities in internationale waardeketens versterken. Daar is een nationale overheid voor nodig die niet alleen reageert, maar ook richting geeft en stuurt; aan de vraagkant via industrieversterkende inkoop en aan de aanbodkant door opschaling, innovatie en vormgeving van het defensielandschap. Alleen zo kunnen we tijdig over voldoende militaire capaciteiten beschikken.

Probleemanalyse

Meer uitgaven leiden niet vanzelf tot meer industriële capaciteit en meer slagkracht ...



... want Europa koopt juist steeds meer materieel uit de VS*...



... en Nederland kent specifieke uitdagingen.

- Een hoogtechnologische basis, die vooral bestaat uit toeleveranciers.
- Een relatief kleine defensie-industrie die afhankelijk is van export.
- Slechts 28 procent wordt samen met Europese partners ingekocht.
- Lage uitgaven direct aan innovatie (1,2% van budget tegenover EU-norm van 2%).
- Inkoop-, innovatie- en industriebeleid sluiten nog onvoldoende op elkaar aan.

Drie strategische subdoelen

Weeg per militaire capability drie strategische subdoelen af om te bepalen of industriële uitbreiding in Nederland of elders in Europa moet plaatsvinden.

Meer strategische autonomie op Europees niveau

Sterkste garantie voor Nederlandse veiligheid. Economisch de voorkeur.

Wederzijdse strategische afhankelijkheden

Nederland behoudt, verwerft en benut strategische posities in internationale waardeketens, in aansluiting op onze comparatieve voordelen.

Nationale industrie voor militair voortzettingsvermogen

De beste garantie voor nationale leverings- en gebruikszekerheid in geval van militair conflict.

Beleidsaanpak langs vier sporen

Strategisch Europeser

Inkopen op Europese schaal, startend in kopgroepen, met oog voor eigen strategische posities. Actief promoten van defensie-export.

Actiever

Een actievere overheid die industrieversterkend inkoopt, stevig stuurt op industriële opschaling en innovatie en strategische bedrijven behoudt in Nederland.

Innovatiever

Beleid dat innovatief mkb betere toegang geeft tot markt en overheid, de overgang van innovatie naar afname actief ondersteunt en een defensie innovatie- en opschalingsautoriteit opricht.

Randvoorwaarden beter op orde

Standaardisatie van eisen aan defensiematerieel, meer regelruimte voor innovatie en een gerichte talentaanpak.

*Bron: International Institute for Strategic Studies

Samenvatting: met markt en macht opschalen

Hoofdboodschap van deze economische beleidsanalyse (EBA)

Europa bevindt zich in een situatie van sterk verhoogde dreiging. Tegelijkertijd trekken de VS zich steeds meer terug uit Europa. We moeten als Europa en Nederland militair meer kunnen, dus moeten we zelf ook meer maken en meer innoveren. Een andere werkelijkheid vraagt om anders denken én anders doen.

Nederland moet, samen met andere landen, de Europese schaal beter benutten én tegelijkertijd zijn eigen strategische posities in internationale waardeketens versterken om wederzijdse afhankelijkheden te creëren.

Daar is een nationale overheid voor nodig die niet alleen reageert, maar ook richting geeft en stuurt; aan de vraagkant via slimme en industrieversterkende inkoop, en aan de aanbodkant door opschaling, innovatie en vormgeving van het defensielandschap. Alleen zo kunnen we tijdig over voldoende militaire capaciteiten beschikken.

Deze EBA biedt een kernpakket aan beleidsmaatregelen: met de Randvoorwaarden beter op orde moet het Actiever, Innovatiever en Strategisch Europeser (RAISE!).

Het pakket geeft een impuls aan de militaire slagkracht en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. Tegelijkertijd neemt de effectiviteit en doelmatigheid van hogere defensie-uitgaven toe. Dat is essentieel om publieke middelen maatschappelijk goed te besteden én om het maatschappelijk draagvlak daarvoor te behouden.

Deze samenvatting gaat in op de volgende onderwerpen:

- De probleemanalyse, die de aanleiding vormt voor de economische beleidsanalyse (S.1);
- De rol van de overheid in de defensiesector (beleidstheorie, S.2);
- De analyse van het huidige beleid met observaties voor verbetering (S.3);
- De beleidsopgave met een kernpakket aan concrete maatregelen en aanbevelingen (S.4).

S.1 Probleemanalyse in vijf feiten

1. Europa moet meer op eigen benen staan om zijn vrijheid en veiligheid te beschermen en te verdedigen. Europa bevindt zich in een situatie van sterk verhoogde dreiging. Met de agressie tegen Oekraïne is oorlog terug op het Europese continent. De AIVD en MIVD achten een Russische oorlog tegen de NAVO bovendien voorstelbaar.[1] Rusland treft reeds concrete voorbereidingen op een langdurige confrontatie met de NAVO, bijvoorbeeld met een aanval op één van de Baltische staten. Tegelijkertijd trekken de VS zich meer terug uit Europa. Ook vertragen wapenleveringen uit de VS, mede door eigen Amerikaanse behoeften als gevolg van het conflict met Iran. Nederland kiest daarbij voor een krijgsmacht die past bij wat gevraagd wordt van de NAVO en bij een grotere Europese verantwoordelijkheid voor bescherming en verdediging van

[1] *AIVD en MIVD (2026). Tussen vrede en oorlog: de oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa.*

eigen vrijheid en veiligheid.[2] Met de NAVO-bondgenoten heeft Nederland zich gecommitteerd aan een forse versterking van de collectieve veiligheid. Deze EBA neemt de operationele behoefte vanuit Defensie en de hiervoor toegekende middelen als een gegeven. Het rapport richt zich op de rol, het beleid en het handelingsperspectief van de Rijksoverheid.

2. Meer defensie-uitgaven zijn pas effectief als Europa en Nederland ook meer defensiematerieel kunnen maken. De nieuwe geopolitieke verhoudingen vragen om een forse verhoging van de defensie-uitgaven én om sterke uitbreiding van de defensie-industrie in Europa en Nederland. De NAVO-landen, waaronder Nederland, hebben afgesproken hun defensie-uitgaven voor *core defense* in 2035 te verhogen naar 3,5 procent van het bbp. Daarmee liggen de jaarlijkse defensie-uitgaven van de Europese landen samen in 2035 ongeveer 400 miljard euro per jaar hoger dan nu, in prijzen van 2025.[3] De Nederlands uitgaven stijgen naar verwachting van bijna 26 miljard euro in 2025 naar 48 miljard in 2035. Aan materieel en IT besteedde Defensie in 2025 meer dan 10 miljard euro, en naar verwachting stijgen deze uitgaven fors mee.[4] Een derde tot de helft van het Europese budget wordt in de regel besteed aan materieel, waarop in deze EBA de focus ligt. Daarmee groeit de Europese vraag naar defensiematerieel in bijzonder hoog tempo. De cruciale vraag is of de Europese defensie-industrie haar productiecapaciteit even sterk en snel kan uitbreiden. Alleen dan kunnen Europese landen hun militaire verplichtingen daadwerkelijk nakomen en wordt voorkomen dat uitgaven vooral leiden tot hogere verwervingsprijzen in plaats van tot meer militaire slagkracht. In de praktijk vullen de orderboeken zich de laatste jaren sneller dan dat de productie groeit. We hebben dus van doen met een industrialisatievraagstuk.

3. Momenteel is Europa operationeel, materieel en technologisch sterk afhankelijk van derde landen, in het bijzonder van de VS. Zonder substantiële Amerikaanse steun is Europa nog niet in staat een grootschalig militair conflict zelfstandig te voeren en vol te houden. Naast deze operationele afhankelijkheid beschikt Europa niet over *capabilities* waarover vooral de VS beschikken, waaronder luchtverdediging, ruimtetechnologie en digitale infrastructuur. Hoewel Europese landen de afgelopen jaren in absolute zin meer defensiematerieel in Europa zijn gaan aanschaffen, is het aandeel van Europese productie in de Europese aanschaf van materieel afgenomen: van circa tweederde in 2018-2021 naar ongeveer de helft in de periode 2022-medio 2025. Dat hangt deels samen met de oorlog in Oekraïne, maar betekent ook dat Europa zijn eigen afhankelijkheid financiert. Tegelijkertijd is het niet realistisch dat Europa operationeel, materieel en technologisch volledig zonder derde landen kan. De inzet is daarom de relaties meer in het teken te stellen van strategische wederkerigheid, dus door strategische posities voor Europa en Nederland te verwerven in internationale waardeketens.

4. Europa is technisch in staat veel defensiematerieel zelf te produceren, maar mist nog schaal, samenhang en technologische slagkracht. Dat komt mede doordat van één Europese defensiemarkt nog geen sprake is. Een belangrijke oorzaak is *home bias*: overheden geven vaak de voorkeur aan binnenlandse aanschaf. Dat gaat ten koste van de doeltreffendheid en doelmatigheid van defensie-uitgaven, omdat schaalvoordelen, standaardisatie en specialisatie onvoldoende worden benut. De mate van duplicatie in de materieelproductie verschilt sterk per deelmarkt. Europa en de VS produceren beide één type tank (in Europa zijn wel meerdere types in gebruik). Daartegenover staat dat Europa zes soorten rijdende 155mm-artillerie produceert,

[2] *Ministerie van Defensie (2026). Defensienota 2026 - Samen voorwaarts!*
[3] *Nederland neemt binnen Europa een achtste plek in qua defensie-uitgaven.*
[4] *Als de investeringsuitgaven proportioneel meegroeien met de algehele begroting zou in 2030 circa € 17 miljard en in 2035 circa € 23 miljard worden uitgegeven aan verwerving van materieel en IT.*

tegenover slechts één Amerikaans systeem. Europese overheden investeren bovendien relatief weinig in defensie-R&D: 4 procent, tegenover 16 procent van defensie-uitgaven in de VS (in euro's: 14 miljard versus 130 miljard, in 2023).[5] Dat is des te relevanter omdat militaire slagkracht en voortzettingsvermogen in een conflictsituatie steeds meer technologisch worden bepaald; software wordt belangrijker dan hardware. Dat is ook de les uit de oorlog in Oekraïne.[6]

5. De omvang van de Nederlandse defensie-industrie is met 0,4 procent van het bbp nu nog beperkt, maar zal door hogere defensie-uitgaven groeien. Een deel van de uitbreiding van de Europese defensie-industrie zal ook in Nederland plaatsvinden. Dat is logisch, omdat bedrijven nieuwe kansen zullen benutten, en wenselijk, omdat zichtbare economische activiteit kan bijdragen aan het draagvlak voor hogere defensie-uitgaven. Van de Nederlandse investeringen in materieel, software en R&D kwam in de periode 2015-2024 circa 40 procent terecht bij Nederlandse bedrijven.[7] De afgelopen jaren zijn defensiebedrijven al fors in aantal en omvang gegroeid. Toch blijft het aandeel van de sector in de economie en op de arbeidsmarkt beperkt: 0,4 procent in 2025. Gegeven de schaarste aan productiefactoren en andere knelpunten hebben hogere defensie-uitgaven naar verwachting op de korte termijn ook een prijsopdrijvend effect. Daarnaast zal verdringing van andere economische activiteiten plaatsvinden. Dit past bij een aanpassing van de economie en bij de wens om de verplichtingen ten aanzien van veiligheid, op strategische gronden en om redenen van draagvlak, deels nationaal in te vullen.

De kernvraag van deze EBA

Hoe kunnen publieke middelen zo worden ingezet dat ze maximaal bijdragen aan militaire gereedheid, industriële uitbreiding en economische meerwaarde?

Deze EBA analyseert hoe het overheidsbeleid effectief en doelmatig kan bijdragen aan de uitbreiding van de Nederlandse en Europese defensie-industrie. Die uitbreiding is nodig om tijdig de militaire *capabilities* te realiseren die noodzakelijk zijn voor onze veiligheid, gegeven de NAVO-verplichtingen. Opschaling van de Europese - en daarbinnen Nederlandse - defensie-industrie is bovendien noodzakelijk om eenzijdige afhankelijkheden op realistische wijze af te bouwen en strategische wederkerigheden op te bouwen of te versterken. Daarbij moet worden voortgebouwd op bestaande sterkten en moeten nieuwe kansen worden benut, zodat publieke middelen maximaal bijdragen aan militaire gereedheid, industriële opschaling en economische meerwaarde.

S.2 De rol van de overheid in vijf noties (beleidstheorie)

1. Veiligheid vraagt om actief overheidsingrijpen én het maximaliseren van de maatschappelijke waarde per euro besteed aan defensie. Veiligheid is economisch gezien een zogenoemd publiek goed dat de markt en samenleving niet vanzelf voortbrengen. Daarmee is overheidsingrijpen gerechtvaardigd. Overheidsbeleid is doeltreffend wanneer het via versterking

[5] *Europees Parlement (2025). Briefing - United States Defense Industrial Base.*
[6] *Volgens de Nederlandse Defensiedoctrine (2019) omvat de functie voortzettingsvermogen "de steun met materiële, medische, financiële en personele middelen die benodigd is om het militair vermogen op te bouwen en in stand te houden. De instandhouding van het eenmaal opgebouwde militair vermogen is van belang voor het handhaven en voortzetten van operaties tot de opdracht is afgerond."*
[7] *Het is niet duidelijk in hoeverre deze bedrijven ook in Nederland produceren. Deze cijfers moeten op orde worden gebracht. Dit neemt niet weg dat het streven van het kabinet om ten minste 50 procent van de inkoop ten goede te laten komen aan Nederlandse en Europese bedrijven, niet ambitieus lijkt.*

van de defensie-industrie in Europa en Nederland bijdraagt aan de benodigde militaire *capabilities* om veiligheid van Nederland en zijn bondgenoten te kunnen garanderen. Bij het nastreven van dit hoofddoel is het van belang economische en andere maatschappelijke baten te maximaliseren. Dat zijn nevendoelen. Overheidsbeleid is doelmatig als het leidt tot meer *bang for our buck* – voor Defensie én voor de economie en de samenleving. Dat is ook van belang voor het maatschappelijk draagvlak. Een weerbaarder Europa en Nederland vragen immers ook offers van burgers en bedrijven. Maatschappelijk is er brede steun om de krijgsmacht te versterken, maar er zijn ook zorgen over doelmatigheid en de manier waarop hogere defensie-uitgaven worden gefinancierd.[8] Anders gezegd: het gaat ook om de politieke economie van de beleidsaanpak.

2. De primaire baten van hogere defensie-uitgaven vloeien voort uit grotere veiligheid, maar goed beleid kan ook economische meerwaarde creëren. Veiligheid is een doel op zich, maar ook een noodzakelijke randvoorwaarde voor een goed functionerende economie en samenleving. Volgens economisch onderzoek leiden hogere defensie-uitgaven daarnaast slechts tot bescheiden groei-effecten. Dat geldt zeker voor Nederland, waar door schaarsten in de economie en overheidsbegroting verdringingseffecten zullen optreden. Op korte termijn zijn de mogelijkheden om op positieve economische resultaten te sturen beperkt. Op langere termijn kan overheidsbeleid de economische uitkomsten wel degelijk positief beïnvloeden. Dat vraagt om productie op Europese schaal, specialisatie op basis van comparatieve voordelen[9], exportbevordering, investeringen in R&D, waaronder fundamenteel onderzoek en *dual use* technologie met civiele toepassingen, en om ruimte voor nieuwe partijen met disruptieve ideeën.

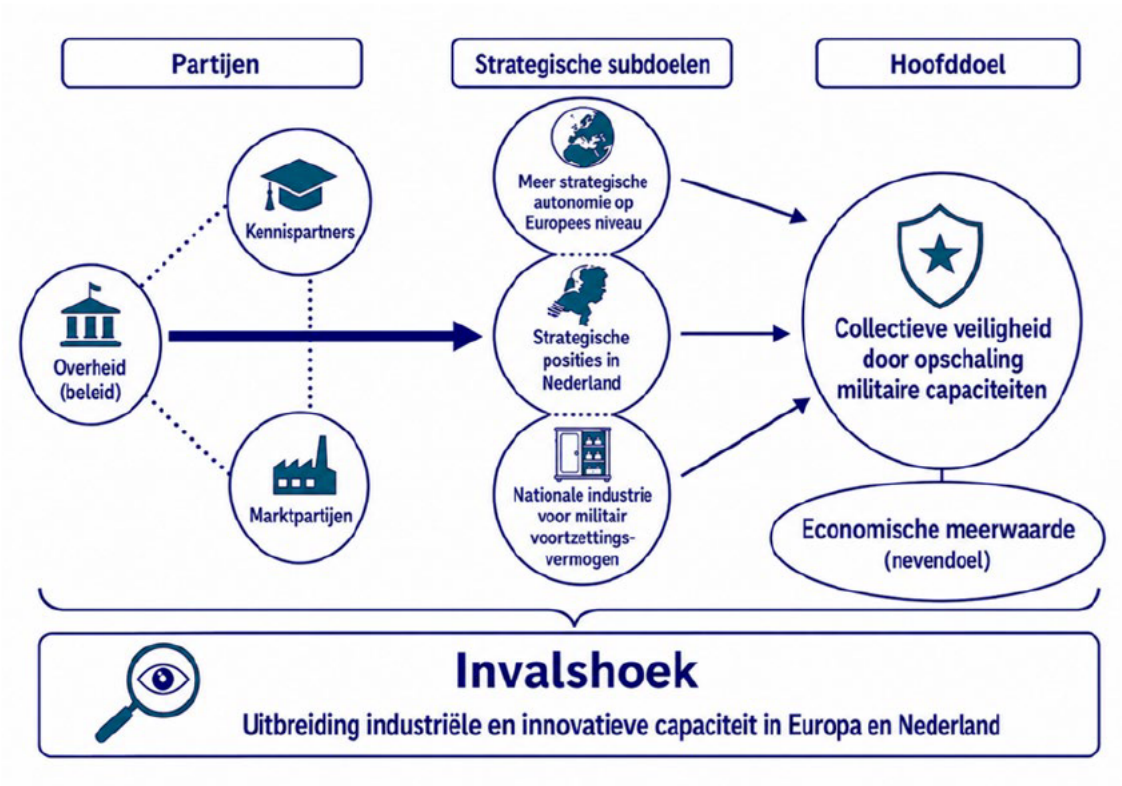
3. De defensiemarkt vraagt om een overheid die niet alleen inkoopt, maar ook richting geeft aan innovatie, industrie en internationale samenwerking (de 3 *i*'s). De defensiemarkt is een atypische markt met een dominante rol voor de overheid. Strategische belangen wegen er vaak zwaarder dan economische overwegingen. Daardoor ontbreken concurrentie, prijsprikkels en transparantie in meer of mindere mate. Strikt economisch bezien is er weinig reden om de opschaling van de defensie-industrie sterker te bevorderen dan die van andere sectoren. Strategisch gezien zijn daar wél zwaarwegende redenen voor. De rol van de overheid als zogenoemde monopsonist gaat veel verder dan die van een gewone marktpartij. Defensiematerieel moet onder extreme omstandigheden betrouwbaar functioneren - er staan mensenlevens op het spel - en moet goed worden geïntegreerd in de militaire organisatie. Dat vraagt om frequente interactie tussen gebruikers en producenten. De overheid bepaalt in deze markt niet alleen de vraag, maar stuurt ook op het aanbod. Daarmee corrigeert ze tekortkomingen in het functioneren van de markt, zodat deze maatschappelijk beter werkt. Ook draagt ze bij aan de verandering van het defensielandschap en de nationale economische structuur, zodat deze beter aansluiten bij de maatschappelijke opgave. Samengenomen gaat het dus een beleidsinzet op verschillende terreinen: inkopen, innoveren, industrie versterken en internationaal samenwerken.

4. De defensiemarkt kent een aantal markt- en overheidsfalen die een tijdige, effectieve en doelmatige uitbreiding van de industriële basis hinderen. Aan de marktkant gaat het vooral om drie knelpunten: (i) onzekerheid over de toekomstige vraag; (ii) externe effecten rond innovatie, leverings- en gebruikszekerheid en militair voortzettingsvermogen; en (iii) de noodzaak van relatief specifieke investeringen, met *hold-up*- en *lock-in*-effecten als gevolg. Doordat

[8] *Clingendael (2026). Clingendael barometer: Draagvlak voor Defensie.*
[9] *Hoofdstuk 3 gaat in meer detail in op deze comparatieve voordelen. Nederland heeft een sterke exportpositie in bepaalde maritieme niches en voor radar- en sensorsystemen. Ook heeft Nederland een goede uitgangspositie voor de productie van software en bepaalde elektronica. TNO heeft in het kader van de EBA een methode voorgesteld om comparatieve voordelen van Nederland bij defensietechnologie beter in kaart te brengen (bijlage 10).*

bedrijven onvoldoende zicht hebben op de toekomstige vraag zijn ze terughoudend met investeringen in productiecapaciteit, personeel en innovatie. Deze terughoudendheid wordt versterkt doordat investeringen vaak relatie-specifiek zijn en daardoor moeilijk aangewend kunnen worden voor andere doeleinden (*hold-up*). Omgekeerd geldt dat de overheid, zodra een contract eenmaal gesloten is, afhankelijk is van een leverancier en overstappen kostbaar wordt (*lock-in*). Ook overheidsbeleid veroorzaakt verstoringen: (iv) *home bias*, waarbij het grootste deel van de inkopen direct wordt gegund en niet Europees wordt aanbesteed; (v) de fragmentatie van de Europese defensiemarkt, waarbij de binnenlandse markt vaak bediend wordt door grote nationale spelers; en (vi) complexe en tijdrovende aanbestedingsprocedures. Deze verstoringen beperken gezamenlijke inkoop, standaardisatie, schaalvoordelen, innovatie en opschaling. Daarnaast zijn er economie-brede knelpunten, waaronder schaarste aan geschikt personeel.

5. Een verstandige uitbreiding van de industriële capaciteit draagt via ten minste één van drie strategische subdoelen bij aan de hoofd- en nevendoelen. Deze subdoelen zijn: (1) meer Europese strategische autonomie; (2) strategische posities in Nederland voor het onderhouden en opbouwen van wederzijdse afhankelijkheden; en (3) nationale industrie voor militair voortzettingsvermogen. Meer strategische autonomie op Europees niveau biedt de sterkste garantie voor onze veiligheid, waaraan Nederland via strategische posities een bijdrage kan leveren. Ook economisch gezien heeft deze route de voorkeur, omdat ze de uitruil tussen autonomie en productiviteit zoveel mogelijk beperkt. Tegelijkertijd kunnen Nederlandse strategische posities internationaal, door het creëren van wederzijdse afhankelijkheden, bijdragen aan leverings- en gebruikszekerheid van materieel in een militair conflict. Wanneer deze posities aansluiten bij comparatieve voordelen, leveren ze bovendien economische baten op. Voor sommige producten en diensten is productie in Nederland essentieel voor het militair voortzettingsvermogen. Economisch gezien is dit kostbaar, zeker op korte termijn.



Het is daarom belangrijk per militaire *capability* expliciet te bepalen *waar* - in Nederland of Europa - industriële uitbreiding de meeste waarde toevoegt. Daarbij moet worden afgewogen welk van de bovengenoemde subdoelen leidend is of zijn. Daarmee wordt bepaald of productie in Nederland, elders in Europa of in samenwerking met derde landen moet plaatsvinden. Defensie maakt deze afweging op dit moment niet expliciet. Soms is specifiek materieel niet beschikbaar in Europa. Om met deze spanning om te gaan kan op korte termijn een tweesporenbeleid worden gevolgd, door eerst een tussenoplossing uit een derde land aan te schaffen en tegelijkertijd de productie hiervan te stimuleren binnen Europa voor eigen aanschaf op termijn. Vervolgens moeten deze strategisch-militaire aspecten enerzijds en aspecten ten aanzien van economische kosten en baten anderzijds integraal worden afgewogen.

S.3 Analyse van het huidige beleid in 10 punten

1. De Nederlandse overheid moet bestaande organisaties en initiatieven voor gezamenlijke aanschaf beter benutten; dit levert forse besparingen op. Gezamenlijke aanschaf met Europese partners en verdere standaardisatie zijn essentieel om interoperabiliteit te vergroten, schaalvoordelen te realiseren en kosten te verlagen ("samenwerkingsdividend"). Dit versterkt zowel operationele slagkracht als economische doelmatigheid. De Europese Commissie schat dat het bereiken van 40 procent gezamenlijke inkoop EU-landen enkel in 2024 1,8 miljard euro had kunnen besparen, omdat gezamenlijke inkoop besparingen van 10 procent op materieelaanschaf kan realiseren. Deskundigen beschouwen dit veelal als een ondergrens en schatten de besparingen hoger in.[10] Naarmate de materieeluitgaven stijgen, nemen de potentiële besparingen verder toe. Deze efficiencywinst komt voort uit zowel een sterkere inkoopmacht als schaalvoordelen. Daarbij is het essentieel dat voldoende andere landen meedoen en dezelfde NAVO-standaarden hanteren. Specifieke, extra eisen moeten dan worden losgelaten. Om dit proces van gezamenlijke aanschaf en standaardisatie te versnellen, is het verstandig te werken in kopgroepen van gelijkgezinde landen. Het is bovendien belangrijk dat Nederland (vroegtijdig) aanhaakt bij Europese initiatieven, ook om onze industrie te positioneren.[11] De *bottom-line* is: strategisch én zakelijk hebben we als middelgroot land iets te halen én iets te brengen.

2. De keuze voor 5+1 focusgebieden in de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie (D-SII) werkt nu onvoldoende door in het beleid en de inkooppraktijk. Defensie heeft gekozen te focussen op vijf technologiegebieden: slimme materialen, sensoren, quantumtechnologie, ruimtetechnologie en intelligente systemen. Daarnaast zet Defensie gericht in op de versterking van de maritieme maakindustrie in Nederland. Het is belangrijk deze keuzes expliciet en consequent door te vertalen in het beleid. Dat geldt in de eerste plaats voor het inkoopbeleid. Het inkoopbeleid is immers een sterk sturingsinstrument voor de benutting en uitbreiding van industriële en innovatiecapaciteit; inkoopbeleid is industriebeleid.

3. Dit impliceert ook dat Nederland zich op deze NLD-gebieden positioneert in de internationale waardeketens (*smart buyer*). In de huidige praktijk leveren bedrijven op de NLD-gebieden echter meestal weinig concrete eindproducten of platforms, waardoor een directe aansluiting op de inkooppraktijk ontbreekt. Defensie richt haar inkoop primair op producenten van eindproducten, waardoor het een uitdaging is met inkoop de NLD-gebieden te versterken. Omdat

[10] Europese Commissie (2025). Addendum to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Defence Readiness Omnibus.
De auteurs houden hier rekening met de situatie in 2024 waarin 18 procent van de 90 miljard euro aan materieeluitgaven in de EU gezamenlijk werd gedaan, en vergelijken dit met een scenario waarin 40 procent gezamenlijk wordt aangeschaft.
[11] Zo bieden het toekomstige Meerjarige Financieel kader (MFK), inclusief het Europese Concurrentiefonds (ECF) en een mogelijk SAFE-II, kansen om Nederland vroegtijdig te positioneren een voortrekkersrol in de EU te kunnen spelen.

de NLD-gebieden zich richten op technologie is de koppeling naar industriegebieden niet altijd makkelijk te maken. In een *smart buyer*-benadering stimuleert of eist Defensie bij de verwerving van eindproducten dat bepaalde kennis, technologie of componenten uit de NLD-gebieden worden toegepast. Het positioneren van de NLD-gebieden in de internationale waardeketen kan bijdragen aan het tweede subdoel, het creëren van wederzijdse afhankelijkheden. Daarnaast geldt dat als veel waarde wordt gehecht aan het derde strategische subdoel - het nationaal militair voortzettingsvermogen – er naast de NLD-gebieden mogelijk ook andere deelgebieden via inkoop zullen worden ondersteund. In verlengde hiervan zal het bovenstaande via andere departementen ook moeten doorwerken in het innovatie-, industrie-, export-, industrieel participatiebeleid en in de internationale samenwerking. We kunnen niet van alle markten thuis zijn.

4. Defensie stuurt bij inkoop nog te beperkt op herkomst; industrieversterkend inkopen moet meer de standaard worden met betere koppeling tussen beleid en uitvoering. Inkopers krijgen nu soms tegenstrijdige opdrachten. De opdrachtgever zou daarom de weging over herkomst en andere beleidsdoelen zelf moeten maken, zodat de opdracht voor de uitvoering helder en duidelijk is. Daarvoor is een beleidskader of een gerichte inkoopstrategie nodig, waarin wordt bepaald welke *capabilities* idealiter in Nederland of Europa worden ontwikkeld en geproduceerd. Zoals aangegeven, moet dit per *capability* worden afgewogen. Dit beleidskader moet worden verankerd in de interne (Defensie) besluitvorming én consistent worden uitgevoerd, zodat strategische wederzijdse afhankelijkheden en voldoende militair voortzettingsvermogen meer gewicht krijgen in de verwervingspraktijk. Door duidelijk te maken wat Defensie waar en wanneer wil kopen, geeft zij bovendien een krachtig signaal af aan de industrie. Wanneer orders daadwerkelijk landen bij Nederlandse en Europese bedrijven, ontstaan er meer kansen voor duurzame investeringen in capaciteit, productie en technologie die zich terugverdienen. Dit vraagt binnen Defensie om een scherpere koppeling tussen beleid, behoeftestelling en inkoop.

5. *Export by design* is noodzakelijk om de Nederlandse defensie-industrie voldoende schaal en positie te geven. De inkoopkracht van Defensie is voor Nederlandse bedrijven vaak onvoldoende om zelfstandig te kunnen bestaan, groeien en investeren. Export is daarom nodig om voldoende schaal te bereiken en Nederlandse bedrijven sterker te positioneren in Europese en andere internationale waardeketens. Het bestaande beleidsinstrumentarium, zoals exportkredietverzekeringen, is echter nog onvoldoende toegesneden op innovatieve en startende defensiebedrijven. Nederland beschikt daarnaast over instrumenten als *government-to-government*-trajecten, handelsmissies en veiligheidsdiplomatie. Ook is van belang dat Nederland toetreedt tot het Verdrag van Aken inzake wapenexportcontrole; dit versterkt de Europese defensiesamenwerking. Succesvolle opschaling van bedrijven vergroot ook de kans op nieuwe *Original Equipment Manufacturers* (OEM's), wat strategische voordelen kan opleveren.[12]

6. De overheid moet een actievere rol spelen bij de overgang van innovatie naar afname en opschaling (industrialisatievraagstuk). Traditionele productgerichte inkoop, gericht op *safe choices*, past niet meer in een wereld waarin technologie zich snel ontwikkelt. Snel veranderende technologieën vragen om een inkoopproces dat meer stuurt op het gewenste operationeel effect. Defensie formuleert dan welk militair effect nodig is en benut de markt om met oplossingen te komen, in plaats van vooraf één oplossing vast te leggen. Dat vraagt om een meer samenwerkende relatie tussen Defensie en bedrijven, waarin gezamenlijk wordt geleerd, getest en verbeterd. Ook moeten innovatieve bedrijven meer zekerheid krijgen over mogelijke opschaling.

[12] *OEM's vervullen een belangrijke rol in defensieketens: ze integreren systemen en organiseren grootschalige productie en zijn daarom van belang in internationale waardeketens en kunnen innovatie aanjagen. Nederland heeft weinig OEM's.*

Nu komt het regelmatig voor dat succesvolle innovaties stranden, ten goede komen aan andere landen of uiteindelijk elders worden opgeschaald. Nieuwe benaderingen, zoals *challenges* (innovatie-uitvragen), kunnen de inkoop innovatiegerichter maken. Ze zijn echter pas succesvol wanneer deze worden gecombineerd met feitelijke afname, flexibelere budgetten en innovatieve contractvormen. Alleen dan kan de lerende fase worden vervolgd in een commerciële fase. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn om te falen: een beleid van *picking winners* moet daarom samengaan met *letting losers go*. Juist omdat dit proces meer (financiële) risico's kent, wordt verantwoording over de kwaliteit van het proces en het bereikte resultaat des te belangrijker.[13]

7. Aan de aanbodzijde van de defensiemarkt zijn al veel beleidsinstrumenten beschikbaar; de grootste uitdaging zit vooral in een betere uitvoering en benutting. De vraag is vooral hoe besluiten sneller en beter kunnen worden genomen, en hoe beleid daarna ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Daarvoor is samenwerking op drie niveaus nodig. Allereerst moeten Defensie en andere ministeries meer als één team werken. Inkoopbeleid, industriebeleid en innovatiebeleid moeten beter op elkaar aansluiten. Daarnaast is goede publiek-private samenwerking nodig tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijven. Partijen moeten duidelijker uitspreken wat zij van elkaar verwachten. Ook moeten ze zorgen dat ze dezelfde kant op werken en knelpunten vroeg bespreken en oplossen. Ten slotte hebben bestaande en vooral nieuwe bedrijven één duidelijk aanspreekpunt bij de overheid nodig. Dat kan bijvoorbeeld via een platform of via warm accounthouderschap. Vanuit dat aanspreekpunt kunnen deskundigen op verschillende terreinen worden ingeschakeld. Dit kan bevorderen dat meer gebruik gemaakt wordt van de beschikbare innovatie- en opschalingsinstrumenten, vooral door nieuwe kleinere bedrijven.

8. Tegelijkertijd moet de overheid zwaarder inzetten op onderzoek en technologie; nu is dat slechts 1,2 procent van het defensiebudget.[14] Dat is beperkt en lager dan de EU-norm (2 procent), terwijl onderzoek en innovatie belangrijk zijn voor de opbouw van een sterke defensie-industrie op basis van onze comparatieve voordelen. Lerend van internationale ervaringen kan het op te richten Defensie Innovatie Opschalingsautoriteit (DIOA) voorzien in een behoefte en een vliegwieleffect teweegbrengen door de innovatie een impuls te geven. Tegelijkertijd zijn de innovatieactiviteiten binnen Defensie versnipperd. Daardoor is het voor bedrijven moeilijk om effectief met Defensie (en andere departementen) samen te werken. Dat kan en moet beter.

9. Ecosystemen helpen alleen als ze scherp gericht zijn, goed worden bestuurd en open blijven voor nieuwe partijen. Schaalgrootte gaat over bestaande en nieuwe bedrijven, maar ook over netwerken. Een ecosysteembenadering helpt *military pull* en *technology push* bij elkaar te brengen. Ecosystemen zijn echter geen doel op zich; de aanpak is vooral kansrijk wanneer deze aansluit op de NLD-gebieden en het maritieme domein, en wanneer sprake is van duidelijke *governance* en een gedeelde visie van overheid, kennispartners en bedrijven op prioriteiten en transitiepaden. Aan de kant van de overheid vraagt dit om effectieve samenwerking tussen ministeries en bestuurslagen. Ecosystemen moeten bovendien toegankelijk blijven voor nieuwe actoren. Ook zijn voldoende productie-, test- en ontwikkellocaties nodig. De toegang tot financiering voor de defensie-industrie is de afgelopen jaren verbeterd, maar voor *dual-use* mkb, *start-ups* en *scale-ups* blijven knelpunten bestaan. Juist deze *outsiders* hebben ook het meeste

[13] *De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd recent dat Defensie geen fraudebeleid heeft bij materieelinkoop en niet altijd duidelijk onderbouwd waarom uitzonderingen in de aanbestedingsregels zijn toegepast. Gezien de stijgende uitgaven is het van belang dat de verantwoording hierover op orde is. De minister van Defensie gaf bij de presentatie van de Defensienota 2026 aan hierover met de Rekenkamer in gesprek te willen gaan.*

[14] *Het gaat hierbij specifiek om uitgaven aan R&T. R&T is een nauwer begrip dan R&D, R&T is beperkt tot lagere TRL's (1-7). R&D omvat ook de hogere TRL-niveaus. Doorontwikkeling van materieel valt bijvoorbeeld onder R&D. De precieze omvang van R&D is niet bekend.*

last van complexe administratieve procedures en kennen minder de weg richting besluitvorming en gunning dan bestaande bedrijven (*insiders*). Europese omnibuswetgeving, ook specifiek voor defensiebedrijven, moet de procedures vereenvoudigen en de administratieve lasten verminderen.

10. Strategische belangen moeten niet alleen worden onderhouden en opgebouwd, maar ook worden beschermd tegen ongewenste overnames. Overheidsingrijpen kan nodig zijn om te voorkomen dat kennis, technologie of bedrijven die cruciaal zijn voor strategische posities of het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht in buitenlandse handen komen. De bestaande instrumenten zijn te generiek. Daarom is het belangrijk dat de ontwerpwet Weerbare defensie-industrie, inclusief een sectorspecifieke investeringstoets, spoedig van kracht wordt. Daarnaast zou de overheid bij opdrachtverlening kunnen sturen op productiebehoud in Nederland en opname van een '*right to match*': de staat krijgt het recht om bij een voorgenomen verkoop aan een derde partij een gelijkwaardig aanbod te doen. Ook via prioriteitsaandelen (*golden shares*) en bijbehorende zeggenschapsrechten kunnen mogelijke buitenlandse overnames worden tegengehouden. Ook het verwerven van een deelneming kan passend zijn om strategische publieke belangen in de defensiesector te borgen, wanneer deze niet-contracteerbaar zijn. De staat verschaft dan eigen vermogen in ruil voor informatie- en/of zeggenschapsrechten.

S.4 Voorgesteld beleidspakket langs vier sporen

Een andere geopolitieke werkelijkheid vraagt om anders denken én anders doen; het vraagt om een strategischer, actiever en innovatiever overheidsbeleid. Europa, en ook Nederland, heeft de afgelopen decennia vooral reactief geopereerd op het terrein van veiligheid. Dat is zichtbaar in de ontwikkeling van de defensie-industrie. Het beleid stond in het teken van bezuinigingen, afbouw en krimp binnen de Defensieorganisatie, die tot disproportionele en moeilijk te herstellen capaciteitstekorten hebben geleid. De nieuwe geopolitieke competitie vraagt juist om het tegenovergestelde: een snelle en forse opschaling van de defensie-industrie in Europa en daarbinnen Nederland. Daarvoor is ook een andere, actievere rol van de overheid nodig, waarin inkoop-, innovatie- en industriebeleid actief worden gecombineerd. Alleen dan kan de omslag worden gemaakt van bezuinigingen en afbouw naar intensivering en opbouw. Naast geopolitieke volatiliteit is bovendien sprake van technologische versnelling. Dat vraagt om minder lineaire investeringslogica, meer flexibiliteit en meer ruimte voor innovatieve benaderingen. Deze omslag is ook een leerproces. Risico's nemen, experimenteren, successen opschalen en ook mislukkingen accepteren en verantwoording afleggen over proces en uitkomsten horen daarbij.

De beleidsopgave is RAISE: met de Randvoorwaarden beter op orde moet het Actiever, Innovatiever en op een Strategische manier Europeser. Langs deze vier samenhangende lijnen kan beleid maximaal bijdragen aan militaire gereedheid, industriële opschaling en economische meerwaarde. De werkgroep beveelt daarom een aanpak aan langs deze vier dimensies. Per dimensie zijn concrete beleidsopties uitgewerkt. In het kernpakket staan de meest impactvolle maatregelen (*x*), aangevuld met enkele bredere aanbevelingen (A+*y*), die voor een deel al eerder aan de orde zijn gekomen. Het kernpakket wordt hierna kort toegelicht (zie tabel S1 en hoofdstuk 8). Het gaat om een versterking en aanpassing van of aanvulling op het huidige beleid.

Tabel S1 Kernpakket

Strategisch Europeser

Meer Europese samenwerking:

- Bestaande initiatieven voor gezamenlijke aanbesteding beter benutten (1)
- Aanbesteden en ontwikkelen in kopgroepen als versnellingsmechanisme (2, 3, 4)

Integrale exportstrategie:

- Exportbevordering (5)
- Verruimen exportkredietverzekeringen (6)

Aanbevelingen:

- Europese coördinatie ontwikkeling en productie (A1)
- Overweeg serieus deelname aan SAFE 2.0 (A2)
- Partnerschappen opzetten voor testen, certificeren en wederzijdse erkenning (A3)

Actiever

Sterker sturen op industriële opschaling:

- Industrieversterkend opdrachtgeven (7)
- Meer inkopen op effect (8)
- Bevorderen innovatieve contracten (9)
- Afnamegarantie (10)
- Realiseren flexibele productieruimte (11)
- Toepassen afwegingskader (12)

Promote en protect strategische belangen:

- Deelnemingen (13)
- Bescherming defensie-industrie (14)

Aanbevelingen:

- Versterken publiek private samenwerking (A4)
- Gericht beleid voor industriële participatie (A5)

Innovatiever

Toegankelijker maken defensiemarkt voor innovatie mkb:

- Eén loket en ondersteuning bij EDF (15)
- Regulatory sandboxes (16)
- Stroomlijnen innovatie instrumentarium (17)

Opschaling innovatie:

- Defensie Innovatie- en Opschalingsautoriteit (18)

Stimuleren ecosystemen:

- Onderzoeks- en testfaciliteiten (19)

Aanbevelingen:

- Zet in op defensie ecosystemen (A6)
- Europese DARPA (A7)

Randvoorwaarden beter op orde

Meer interoperabiliteit:

- Standaardisatie (20)

Voldoende arbeidskrachten:

- Defensie-aanpak arbeidsmarkt en opleidingen (21)

Aanbevelingen:

- Grondstofafhankelijkheden afbouwen (A8)
- Samenwerking en kennisopbouw (A9)
- Aanpak knelpunten vergunningen en regelgeving (A10)
- Gestructureerde (ministeriële) coördinatie (A11)

De beleidsaanpak draagt ook bij aan een hogere effectiviteit en doelmatigheid van de defensie-uitgaven en kan het draagvlak daarvoor versterken. Het *strategische* karakter van Europeser werken heeft betrekking op (i) de vorm: werken via kopgroepen als versnellingsmechanisme; (ii) de inhoud: benutten van onze strategische posities, gebaseerd op onze comparatieve voordelen, waardoor zowel de Nederlandse als Europese afhankelijkheid kan worden verminderd; (iii) de politieke economie: het draagvlak zal groter zijn als onze economie en samenleving ook zichtbaar profijt heeft van de industriële en innovatieve opschaling van de defensiecapaciteit naast veiligheid. De uitgaven van de aanpak, die grotendeels onder de 3,5%-norm vallen, worden ruwweg ingeschat op 450 miljoen euro structureel, waarvan 350 miljoen euro bestemd is voor de DIOA. Met name gezamenlijk inkoop zal forse besparingen opleveren.

Strategisch Europeser

Nederland moet - samen met andere landen - sterker inzetten op het realiseren van Europese schaal, waarbij Nederland zijn strategische posities benut en uitbouwt. Een militair sterker Europa met een meer volwaardige defensie-industrie is noodzakelijk voor onze slagkracht en ons voortzettingsvermogen. Beleid op Europees niveau is, wanneer het werkelijk gezamenlijk wordt vormgegeven, ook het meest efficiënt en kent een breed maatschappelijk draagvlak.[15] Tegelijkertijd is Europese samenwerking in de praktijk ingewikkeld. Daarom kan het werken in kopgroepen met gelijkgezinde landen - bijvoorbeeld met Duitsland, België, de Nordics, het VK en Frankrijk - werken als versnellingsmechanisme. Oekraïne heeft in korte tijd een sterke defensie-industrie opgebouwd. Verdere samenwerking biedt kansen voor Europese landen, inclusief Nederland, om kritieke capaciteiten te verwerven. Het is essentieel dat Nederland bijdraagt aan kopgroepen vanuit de strategische posities die het al vervult of wil vervullen in internationale waardeketens. Strategische wederkerigheid vergroot immers de kans dat onze krijgsmacht in tijden van militair conflict over het juiste materieel kan beschikken en vermindert tegelijkertijd de strategische afhankelijkheden van Europa ten opzichte van derde landen.

Een betere benutting van bestaande instrumenten voor de gezamenlijke ontwikkeling en aanschaf van materieel kunnen honderden miljoenen aan besparingen opleveren (1). De maatregel is een aanscherping van het huidige beleid: Defensie is voortaan verplicht standaard te onderzoeken of specifieke capaciteiten gezamenlijk met Europese (NAVO-)bondgenoten kunnen worden verworven. In 2025 kocht Nederland 28 procent met Europese partners samen in[16]; het doel in het coalitieakkoord is 40 procent.[17] Indien het lukt die 40 procent te realiseren bij een stijgend budget, waarbij investeringen in materieel evenredig meegroeien, dan kan in 2030 75-275 miljoen euro aan efficiencywinst voor Nederland worden gerealiseerd; in 2035 kan dit bedrag oplopen naar 100-370 miljoen euro.[18] De NAVO heeft met REPEAD het initiatief genomen om de behoeften van bondgenoten te inventariseren, samen te brengen en te communiceren naar de

---

[15] Clingendael (2026). Clingendael Barometer: Draagvlak voor Defensie - Meer veiligheid, maar tegen welke prijs?

[16] Dit percentage gaat enkel over gezamenlijke aanschaf met Europese partners, niet over waar het materieel is aangeschaft. De Stand van Defensie die in het najaar wordt gepubliceerd zal een update geven over dit percentage conform het streefpercentage dat is opgenomen in het coalitieakkoord. Daarin zal ook een onderscheid worden gemaakt tussen het materieel dat binnen en buiten Europa is aangeschaft.

[17] Ministerie van Defensie (2026). Stand van Defensie voorjaar 2026.

[18] De exacte besparing is afhankelijk van de behaalde schaalvergroting. Verschillende auteurs vinden kostenbesparingen van 10-20 procent bij een verdubbeling van het productievolume. Naast het realiseren van schaalvoordelen is er sprake van potentiële kostenbesparingen door een sterkere onderhandelingspositie van de inkopende partijen tegenover bedrijven. Daarbij worden besparingen van 10-20 procent realistisch geacht, maar op individuele contracten zijn zelfs besparingen van 40 procent bekend. Het lijkt niet realistisch om ervan uit te gaan dat deze twee type voordelen stapelen. Een bedrijf met veel marktmacht heeft immers weinig reden om schaalvoordelen direct door te geven aan klanten (zie ook fiche 1).

markt.[19] Ook de EU kent meerdere initiatieven, zoals EDIP, EDIRPA, SAFE en EDF[20], die verschillende financiële prikkels bevatten om gezamenlijke aanschaf aantrekkelijker te maken. Daarnaast zijn er drie organisaties die gezamenlijke aanschaf kunnen faciliteren: de NAVO-inkooporganisatie NSPA, de materieelsamenwerkingsorganisatie OCCAR en het Europese Defensieagentschap (EDA). Nederland kan ook zelf aansluiten bij orders van bondgenoten dan wel bondgenoten actief uitnodigen om deel te nemen aan door Nederland geleide inkooptrajecten. Werken in kopgroepen combineert snelheid met massa, doordat gericht kan worden samengewerkt met gelijkgestemde landen (2). Daarbij is politiek draagvlak cruciaal: een kopgroep staat of valt met de bereidheid van landen om zich hieraan te verbinden. Wanneer langdurig met zo'n kopgroep wordt ingekocht, kan de defensiemarkt zich daarop instellen en op grotere schaal gaan produceren: gezamenlijke vraag leidt tot een ander defensielandschap.

Ook nieuwe initiatieven op dit vlak, waarbij in kopgroepen wordt gewerkt, kunnen een impuls geven aan gezamenlijke aanbesteding. Voorbeelden zijn het Multilateraal Defensiemechanisme (MDM, 3) en Europees Defensiemechanisme (EDM, 4). Het MDM-voorstel, zoals het er nu voor staat en waarbij ook Nederland betrokken is, omvat een aantrekkelijk financieringsmechanisme voor gemeenschappelijke aanbesteding en projecten, biedt financieringsmogelijkheden voor het mkb en beoogt gezamenlijk beheer van defensiematerieel. Hoewel het beoogde financiële voordeel niet voor Nederland geldt, kan dit instrument wel worden gebruikt om de Nederlandse industrie beter te positioneren en meer gezamenlijk aan te schaffen. Een verdergaand voorstel dat een bijdrage kan leveren aan minder fragmentatie in de Europese defensiemarkt is het EDM. Het beoogt één gedeelde defensiemarkt te creëren voor de leden van het EDM voor specifieke soorten defensiematerieel (*strategic enablers*). EDM schaft dan materieel aan en lidstaten betalen voor het gebruik hiervan. Dit doorbreekt de *home bias* van Europese landen. Zowel bij MDM als EDM is wel van belang te voorkomen dat bestaande structuren voor gezamenlijke inkoop worden gedupliceerd. Het inrichten en uitvoeren van een MDM of EDM is geen sinecure en vergt veel van de bestaande capaciteit, nationaal en internationaal.

Idealiter vindt men een manier om op *Europees* niveau materieel te ontwikkelen, aan te schaffen, en productie te coördineren (A1). Dit kan met de hele EU of binnen de Europese pilaar van de NAVO. Daarbij is behoud van concurrentie van groot belang. Nederland heeft eerder kansen laten liggen doordat de eigen defensie-industrie binnen programma's zoals SAFE niet actief genoeg is gepositioneerd. Deelname was daarbij ook mogelijk geweest zonder nieuwe leningen aan te gaan. De aanbeveling is daarom om deelname aan een eventueel SAFE II serieus te overwegen (A2). Samenwerking kan ook gaan om initiëren van partnerschappen voor testen, certificering en wederzijdse erkenning (A3). Nederlandse bedrijven krijgen zodoende meer kansen om zich te positioneren in Europese productieketens en hun schaal te vergroten. Hiervoor kan ook het instrumentarium voor handelsbevordering van BHOS samen met Defensie worden ingezet (5). Een ruimere toegang tot exportkredietverzekeringen, zoals ook reeds geldt voor innovatieve bedrijven in groene- en sleuteltechnologieën, biedt soelaas voor nieuwe defensiebedrijven (6). Zoals eerder aangegeven, vergt bovenstaande ook een integrale exportstrategie.

[19] *Het Reoccuring Process for Aggregating Demand (REPEAD)-proces brengt de capaciteits- en materieelbehoeften van bondgenoten systematisch in kaart en biedt bondgenoten de mogelijkheid deze te bundelen waar mogelijk. Het geeft de defensie-industrie ook meer inzicht in toekomstige behoeften (in 2025 over NAVO-capaciteitsdoelen en in 2026 volgt een vraagsignaal richting innovatieve bedrijven. Dit laatste kan "forward guidance" genoemd worden (minder vraagonzekerheid).*

[20] *European Defence Industry Programme, European Defence Industry Reinforcement (through common Procurement Act), Security Action for Europe en European Defence Fund (zie hoofdstuk 6, box 6.3).*

Actievere overheid

Tegelijkertijd is een actievere overheid nodig: een overheid die aan zowel de vraag- als aanbodkant stevig stuurt op industriële opschaling en innovatie. De tijd van een reactieve overheid is voorbij. Defensie moet meer zijn dan een dominante koper; ze moet, samen met andere departementen, een orkestrerende rol spelen in het defensielandschap. Aan de vraagkant kan dat via een capaciteitsgerichte inkoopstrategie en industrieversterkend opdrachtgeven (7). Dit overbrugt het gat tussen de focus op technologiegebieden in het bestaande beleid en de inkooppraktijk, die te maken heeft met industriegebieden. Daarbij hoort ook de vraag hoeveel kwaliteit, prijsvoordeel of snelheid de overheid bereid is in te leveren om op basis van herkomst in te kopen. Om gerichte keuzes te maken per militaire *capability* kan het gemeenschappelijke afwegingskader strategische waardeketens helpen (12). Het kader brengt in kaart waar beleidsinzet op strategische nationale posities de grootste bijdrage levert aan de strategische positionering van Nederland in Europese waardeketens en het nationale voortzettingsvermogen (de twee eerder genoemde subdoelen). Een praktische maatregel is het realiseren van flexibele productieruimte voor marktpartijen, die een uitbreiding van de productiecapaciteit faciliteert (11).[21] Deze optie voorziet ook in behoeften van het mkb.

Gelet op de technologische ontwikkelingen is het wenselijk om meer in te kopen en te sturen op gewenste operationele effecten (8). Dat betekent een verschuiving van productfixatie naar functionele en prestatiegerichte sturing, waarbij de kracht van kennispartners en marktpartijen wordt benut. Dit vraagt ook om innovatieve aanbestedings- en contractvormen (9). Na succesvolle innovaties zijn afname- of productiegaranties belangrijk, ook om de doorontwikkeling te bevorderen (10). Dit vergroot de vraagzekerheid, vermindert het *hold-up*-probleem en biedt de industrie meer zekerheid om te investeren in kennisopbouw, doorontwikkeling en opschaling. Zonder zulke garanties stranden innovaties vaak, of worden ze overgenomen door buitenlandse partijen. Het voordeel voor Defensie is dat er doorontwikkeling plaatsvindt; het sluit goed aan bij inkopen op operationeel effect. Een actievere overheid betekent ook een effectieve publiek-private samenwerking. Dit kan onder meer door het platform *Defport* te versterken (A4). Bij een gerichte versterking van de industriële capaciteit past ook een aanpassing van het beleid ten aanzien van Industriële Participatie: het moet niet alleen gaan om compensatie voor een aankoop in het buitenland, maar vooral om strategische inzet in lijn met de D-SII (A5).

Ook is een actiever overheidsbeleid nodig in het bevorderen (*promote*) en beschermen (*protect*) van strategische belangen. Defensie kan allereerst als dominante inkoper bij opdrachtverlening vaker en actiever sturen op het borgen van productie in Nederland of het opnemen van de genoemde een *'right to match'* in contractuele voorwaarden, statuten of aandeelhoudersovereenkomsten. Er zijn ook andere manieren om zeggenschap in een bedrijf te vergroten en eventuele buitenlandse overnames tegen te houden, zoals via prioriteitsaandelen (14). Als het beschermen van deze strategische publieke belangen niet via contractuele bepalingen kan worden geborgd, dan kan het instrument van een deelneming worden ingezet. Met dit instrument kan het risico op verlies van strategische kennis, technologie en capaciteit worden beperkt en een vertrouwenssignaal naar andere inkopende landen worden afgegeven (13). Gegeven de verslechterde veiligheidssituatie en de snel veranderende geopolitieke ontwikkelingen zijn bedrijven eerder strategisch cruciaal voor het borgen van het publieke belang, waardoor een deelneming vaker een gerechtvaardigd instrument kan zijn. Indien de overheid een aandelenbelang heeft, is het vervolgens belangrijk dat dit publieke belang ook daadwerkelijk wordt

[21] *Een recent voorbeeld betreft de overeenkomst met VDL. De overheid heeft het bedrijf gecompenseerd voor de aanvangsinvestering en betaalt een reserveringsvergoeding, bedrijven betalen een vergoeding bij gebruik.*

bevorderd en beschermd. Eenmaal verdwenen, is het in een dreigingssituatie niet mogelijk strategische posities tijdig terug te halen of op te bouwen.

Innovatievere industrie

Een toekomstbestendige defensie vraagt bovendien om een veel sterkere inzet op het innovatieve vermogen van de defensie-industrie, inclusief mkb. Dat is nodig om nieuwe en toekomstgerichte militaire capaciteiten te ontwikkelen. Ook helpt het om strategische posities op te bouwen in internationale waardeketens, *spill-overs* naar civiele toepassingen te vergroten en daarmee economische meerwaarde te creëren. Mkb-bedrijven en scale-ups zijn vaak sterk in nichetechnologieën en disruptieve innovaties, maar hebben tegelijkertijd moeite om toegang te krijgen tot Defensie. Dat komt door lange cycli, hoge drempels, complexe eisen, en onzekere vraag. Defensie kan het mkb faciliteren via de bestaande regionale samenwerking en actieve ondersteuning van mkb bij deelname aan het Europees Defensiefonds (EDF). Het vraagt ook om betere interdepartementale samenwerking, met één aanspreekpunt, één team en één samenhangende gereedschapskist aan instrumenten naar bedrijven toe. Eén toegankelijk loket voor de samenwerking met Defensie en andere departementen leidt tot betere uitvoering en benutting van de bestaande beleidsinstrumenten (15). Het innovatie-instrumenten kan bovendien beter gestroomlijnd worden: minder afzonderlijke instrumenten en uitvoeringsorganisaties (17).

Daarnaast is het belangrijk defensie-ecosystemen te ontwikkelen en te richten op de NLD-gebieden en de maritieme sector (A6). Dat versnelt innovatie door samenwerking tussen Defensie, bedrijven, kennisinstellingen en investeerders. Ook *regulatory sandboxes* kunnen helpen om innovatie te versnellen en op te schalen (16). Dit zijn gecontroleerde experimenteer-omgevingen waarin bedrijven, kennisinstellingen, beleidsmakers en toezichthouders onder vooraf vastgestelde voorwaarden flexibeler kunnen omgaan met de toepassing, interpretatie of handhaving van regels. Daardoor wordt het mogelijk om nieuwe technologieën sneller te ontwikkelen en te testen. Bij succes, dienen experimenten te leiden tot een permanente oplossing.

Ook geeft de op te richten DIOA een noodzakelijke impuls aan defensie-R&D én aan een andere manier van werken binnen Defensie (18). Samen met de beoogde NADI voorziet de DIOA in een leemte in het innovatiesysteem als publieke innovatie-aanjagers. Het sluit aan bij inkopen op operationeel effect en benut kennis- en marktpartijen die hiervoor concepten en toepassingen te genereren. Deze EBA geeft voor de besluitvorming en uitvoering aandachtspunten mee met als hoofdboodschap: houd het eenvoudig voor kennis- en marktpartijen. De DIOA en NADI kennen overlap in de voorgenomen insteek, en moeten duidelijk, in samenhang en doelmatig worden gepositioneerd binnen het bredere innovatiesysteem. Ook is het van belang parallel te werken aan Europese samenwerking op dit punt; Europa heeft kracht en schaal (A7).

Randvoorwaarden beter op orde, andere opties en vervolgproces

Ten slotte moet de overheid de randvoorwaarden beter op orde brengen; essentieel is dat voortgang wordt geboekt op het punt van standaardisatie. Randvoorwaarden beter op orde betekent knelpunten wegnemen om de andere voorgestelde maatregelen beter te laten werken. Cruciaal is een standaardisatie van eisen aan defensiematerieel (20), gekoppeld aan Europese civiele standaarden. Dit bevordert gezamenlijke inkoop, interoperabiliteit en kostenreductie. Wat goed genoeg is voor andere Europese landen, moet ook goed genoeg zijn voor Nederland. De Nederlandse overheid kan actief hieraan bijdragen door via NAVO standaardisatieorganisaties de NAVO-standaarden beter af te laten stemmen met (Europese) civiele standaarden, door deel te nemen aan andere (inter)nationale standaardisatieorganisaties en -programma's en door een Nederlandse nationale standaardisatiestrategie op te stellen.

Een gerichte talentaanpak en een doorlichting van de regelgeving faciliteren een uitbreiding van de defensie-industrie. Dat kan door als overheid in te zetten op *talent pooling*, *talent matching* en door het begeleiden van werkend talent (21). Verder is het nodig om knelpunten in vergunningverlening en regelgeving in kaart te brengen. Dan kan worden bepaald welke specifieke uitzonderingen en versnellingsmogelijkheden aan de orde (moeten) zijn, zoals het aanwijzen van defensie-industrie als sector van strategisch belang, het creëren van versnelde vergunningprocedures of het instellen van prioritering in vergunningprocedures voor defensiegerelateerde projecten (A10). Om de weerbaarheid en leveringszekerheid van de strategische toeleveringsketen te vergroten is het ook nodig om te investeren in kritieke grondstoffen (A8). Ten slotte, beveelt de werkgroep aan economische kennisopbouw en interdepartementale samenwerking te versterken (A9), in het verlengde van deze EBA.

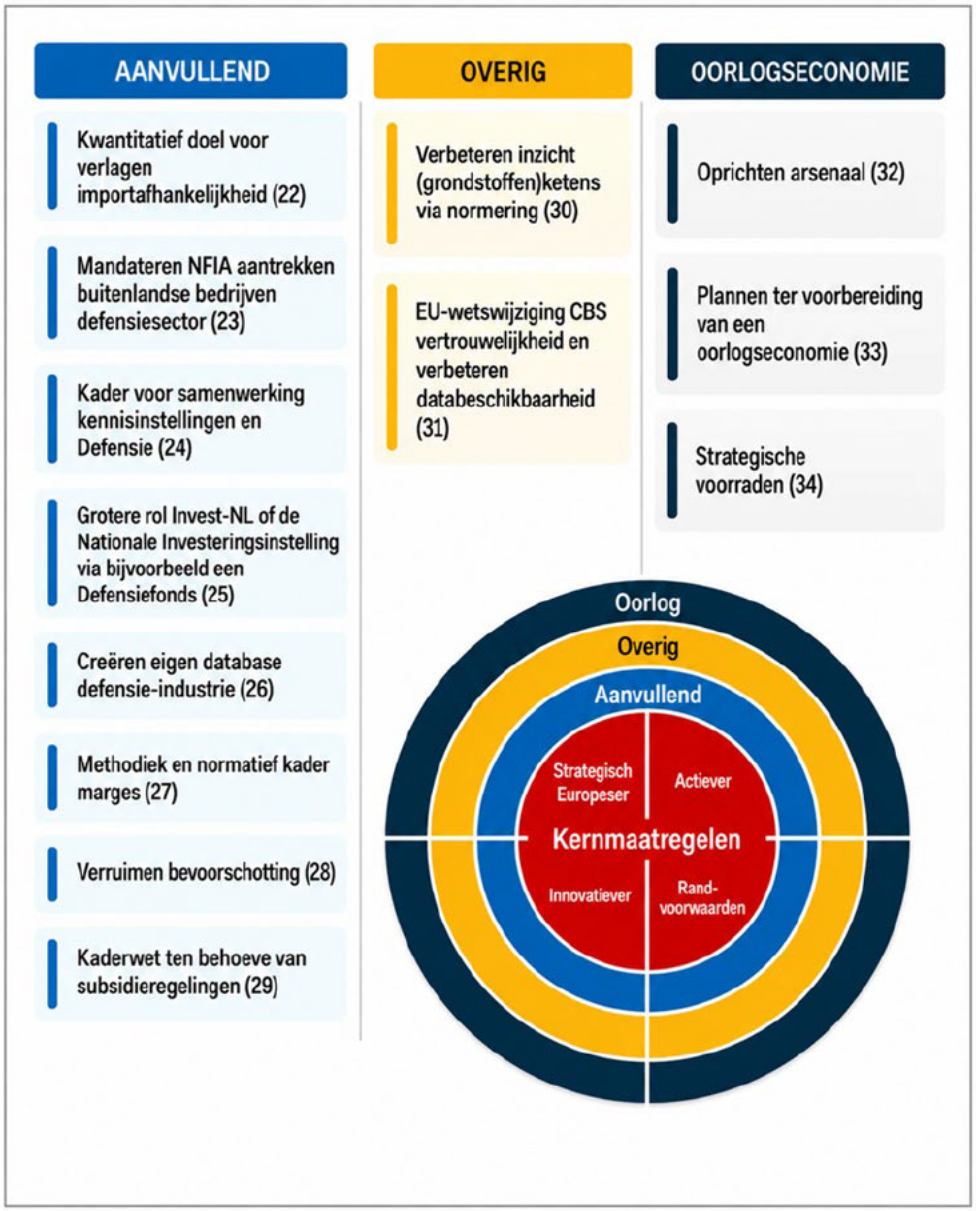
In het kader van deze EBA zijn ook andere beleidsopties in beeld gebracht. Het gaat om maatregelen die minder doelmatig, doeltreffend of passend zijn binnen het huidige scenario maar wel van waarde kunnen zijn (tabel S-2). De "aanvullende beleidsopties" hebben minder impact, maar gaan ook gepaard met lagere kosten, waardoor zij het overwegen waard zijn. De "overige maatregelen" zijn beperkt doeltreffend en gaan gepaard met relatief hoge kosten, waardoor ze ook minder doelmatig zijn. Ten slotte zijn er - niet uitputtend - drie opties opgenomen die zich direct richten op een oorlogseconomie. Om in een conflictsituatie daadwerkelijk van waarde te zijn, moeten deze maatregelen tijdig en zorgvuldig worden voorbereid; anders bestaat het risico dat zij te laat komen om nog effect te sorteren. Hier kunnen we leren van de Coronapandemie.

Nederland moet zich beter voorbereiden op een oorlogseconomie. Er bestaan momenteel nog geen coördinatiemechanismen om tijdens een militair conflict richting te geven aan de industrie. Het is nodig om conversieafspraken voor te bereiden. Daarbij kunnen civiele bedrijven, wanneer dat nodig is, omschakelen naar militaire productie. In het verlengde daarvan ontbreekt het aan voldoende inzicht in industriële capaciteit, toeleveringsketens en grondstofketens. Lessen uit de geschiedenis en uit Oekraïne laten zien dat goede samenwerking met de private sector ook tijdens een conflict grote meerwaarde heeft. Dat geldt juist wanneer markten niet meer volledig functioneren. Tijdens een conflict kunnen bedrijven moeilijk zelfstandig investeringsbeslissingen nemen. De overheid moet daarom kunnen inspringen om productie te garanderen. Dat kan bijvoorbeeld door uiteindelijk zelf eigenaar te worden van productiefaciliteiten (arsenaal).

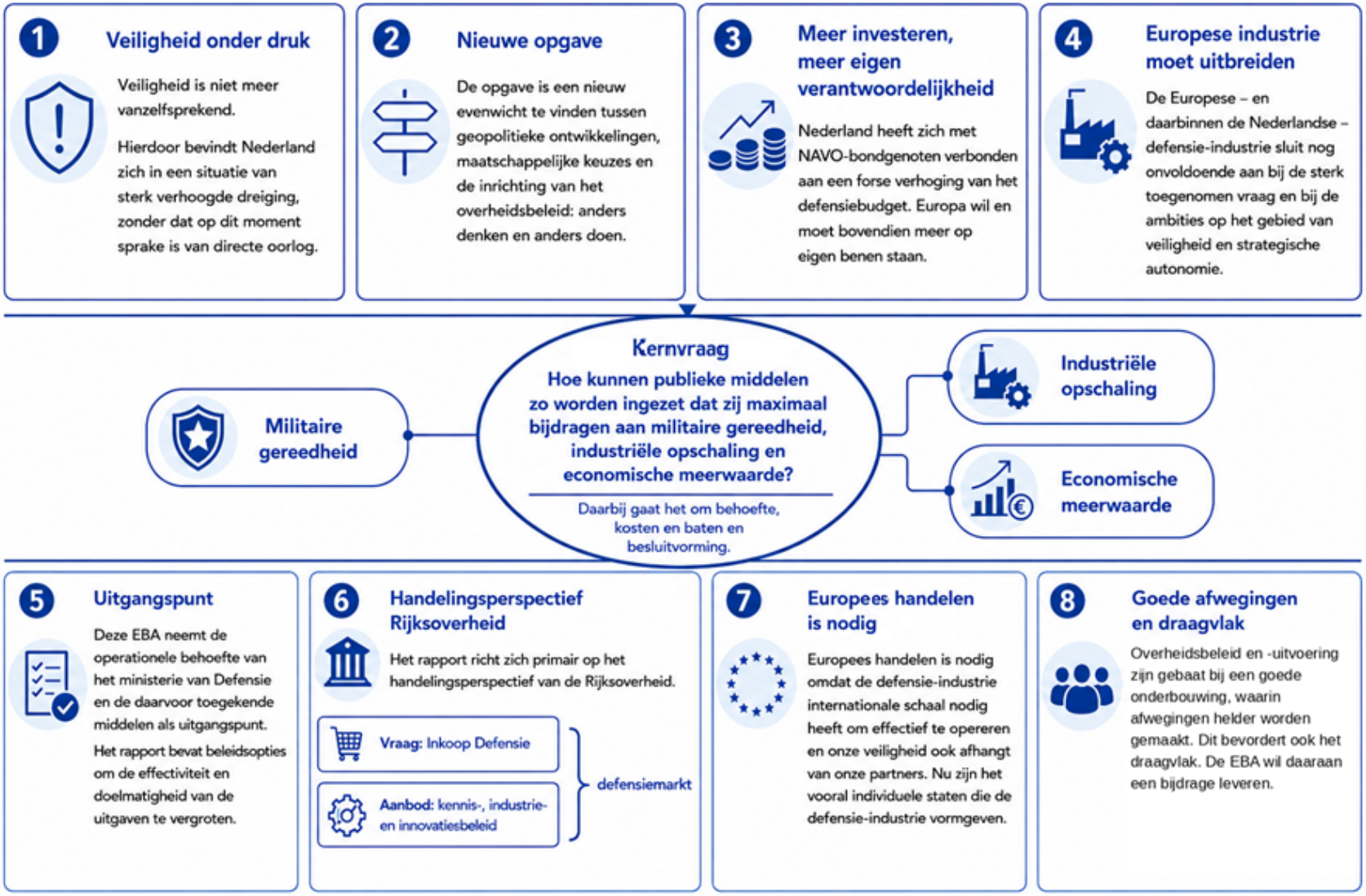
Ten slotte is het belangrijk om de in deze EBA gekozen benadering en beleidsaanpak ook in beleid en uitvoering ter hand te nemen. Dit is niet alleen een opgave voor Defensie, maar een nationale uitdaging. Het beoogde Nationaal Programma Defensie Industrie en Innovatie (NPDII) kan daarvoor instrumenteel zijn. Defensie zal hierin, als aanjager, samen met andere departementen – EZK, BZ en OCW –, kennisinstellingen en de defensie-industrie concrete initiatieven in gang zetten. programma start in het najaar van 2026 en heeft als doel de doelstellingen uit de D-SII en Het coalitieakkoord te operationaliseren en uit te voeren. Daarmee krijgen bedrijven en kennisinstellingen richting en perspectief over de manier waarop ze, uitgaande van de materiële behoefte van de krijgsmacht, kunnen bijdragen aan een weerbaar Nederland. Daarnaast is het belangrijk om de start en voortgang van het Nationaal Programma, evenals belangrijke strategische vraagstukken, zoals die uit deze EBA naar voren komen, ook op ministerieel niveau te bespreken met de meest betrokken bewindspersonen. De ervaringen met vergelijkbare structuren, waaronder de Ministeriële Commissie Onderzeebootvervanging (MCOV), zijn daarbij nuttig. Het gaat om gestructureerde coördinatie en besluitvorming op ministerieel

niveau over de inzet van de regering ten aanzien van de noodzakelijke opschaling van de defensie-industrie in Europa en Nederland (A11). Dat bevordert de interdepartementale samenwerking en vergroot het draagvlak. Om deze maatschappelijke uitdaging met man en macht aan te pakken.

Tabel S2 Aanvullende, overige opties en oorlogseconomie



1. Context, doel en scope



Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- De veranderende geopolitieke situatie en de groeiende vraag naar defensieproducten (1.1);
- De capaciteit van de defensie-industrie en noodzakelijke uitbreiding daarvan (1.2);
- Het doel, de reikwijdte en de gevolgde werkwijze van deze EBA (1.3-1.5).

1.1 De veranderende geopolitieke situatie

De laatste jaren is de veiligheidssituatie sterk verslechterd; het dreigingsbeeld is de afgelopen tachtig jaar niet zo ernstig geweest als nu. [22] De AIVD en MIVD zien dat Rusland verwikkeld is in een breder en existentieel conflict met het Westen. Met de Russische inval in Oekraïne heeft Europa moeten onderkennen dat de grenzen van het NAVO-verdragsgebied worden bedreigd door een revisionistische macht die weinig middelen schuwt om de Europese veiligheid te ontwrichten. Cyberaanvallen, spionage, sabotage en politieke beïnvloeding zijn inmiddels aan de orde van de dag. De dreiging komt niet alleen uit Rusland, zoals we zagen bij de Europese inzet na de drone-aanval op Cyprus.[23] Na decennia van ontspanning, waarin acute dreigingen van statelijke actoren beperkt leken, bevindt Europa zich opnieuw in een werkelijkheid waarin grootschalige gewapende conflicten tussen staten nadrukkelijker terugkeren.

De MIVD en AIVD achten een scenario waarin Rusland snel in staat is om de NAVO militair aan te vallen als reëel. De MIVD waarschuwt dat het voor Rusland mogelijk is om binnen een jaar na een eventueel einde van de oorlog in Oekraïne een regionaal conflict tegen de NAVO te beginnen.[24] De AIVD geeft aan dat Rusland zich voorbereidt op een langdurig confrontatie met het Westen.[25] Rusland kan, bijvoorbeeld, met een beperkte aanval op één van de Baltische staten proberen de NAVO politiek uit elkaar te spelen.[26] Daarmee zou hoofdtaak 1 van Defensie, het beschermen en verdedigen van Nederlands en bondgenootschappelijk grondgebied, direct worden aangesproken.[27] Deze dreiging onderstreept het belang van afschrikking door de NAVO om een oorlog te voorkomen. Het hebben van voldoende eigen industriële capaciteit om te kunnen blijven vechten maakt die afschrikking bovendien geloofwaardiger.

Nederland bevindt zich nu in een situatie van sterk verhoogde dreiging, zonder dat er sprake is van directe oorlog. Wel ligt de oorlog letterlijk en figuurlijk "om de hoek". Dit sluit aan op fase 1B zoals beschreven door RAND in haar studie *Nederland voorbereid: Lessen uit de oorlogseconomie voor een weerbare samenleving*:

"Fase 1B: Paraatheid markeert een verdere en gerichtere inspanning van de kant van de regering om haar strijdkrachten, defensie-industrie, economie en samenleving meer in het algemeen voor te bereiden op een specifieke verwachte dreiging of een afgebakende reeks van dergelijke dreigingen."[28]

Dit bouwt voort op scenario 1A, waarin het overheidsbeleid gericht is op vergroting van de maatschappelijke weerbaarheid; verhoging van de defensie-uitgaven; opschaling van

---

[22] *AIVD (2026). Jaarverslag 2025.*
[23] *Defensie.nl (2026). Nederlands marineschip blijft langer in Middellandse Zee.*
[24] *Ministerie van Defensie (2025). Openbaar Jaarverslag 2025 Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.*
[25] *AIVD (2026). Jaarverslag 2025.*
[26] *Carlo Masala (2025). Als Rusland wint – een scenario, Prometheus.*
[27] *Het Caribische deel van het Koninkrijk is onderdeel van de nationale verplichting, maar valt niet onder het NAVO-verdrag.*
[28] *Rand Europe (2025). Nederland voorbereid: Lessen uit oorlogseconomieën voor een weerbare samenleving.*

productiecapaciteit, leveringszekerheid en strategische autonomie; en de besluitvorming plaatsvindt binnen reguliere marktordenings- en begrotingskaders.

Het vraagt om een andere manier van kijken, denken, en doen; landen moeten zich aanpassen aan het sterk veranderend internationale speelveld met andere spelregels.[29] Ze moeten zich daarbij verhouden tot grootmachten die vaker hun machtspositie benutten om hun belangen af te dwingen, en daarbij het bestaande stelsel gebaseerd op internationaal recht en vrijhandel buitenspel zetten. Het gaat om markt en macht.[30] Fase 1B kijkt vooruit naar een mogelijk gewapend conflict. Dat betekent dat de overheid acties onderneemt om de veiligheid nu te kunnen borgen én om dat te kunnen blijven doen als de veiligheidssituatie verder verslechtert. De overheid neemt dus een grotere rol in de economie in dan in vredestijd. De begroting, de economie en samenleving komen meer in het teken te staan van defensie. De juridische context van scenario 1B bestaat naast het "reguliere" beleidsinstrumentarium uit de Wet weerbare defensie-industrie en de Wet op de Defensiegereedheid. Deze wetten moderniseren het beleid dat de regering kan voeren ten aanzien van de defensie-industrie en in verschillende fasen van escalatie kan worden ingezet.[31] In box 1 wordt beknopt ingegaan op een "oorlogseconomie".

Box 1.1 "Oorlogseconomie"

Een oorlogseconomie - in het RAND-rapport specifiek aangeduid als "militair conflict" - is een scenario waarin de overheid systematisch ingrijpt in de economie om de oorlogsinspanningen maximaal te ondersteunen. Dat gebeurde in diverse landen rond en tijdens de Tweede Wereldoorlog. De uitgaven aan defensie liepen in de grote landen op tot tientallen procenten van het bbp. Juridisch meest vergaand is de "staat van beleg", oftewel de noodtoestand (artikel 103 Grondwet). De Oorlogswet voor Nederland (OWV), die de noodbevoegdheden voor de minister van Defensie en het militair gezag regelt, wordt momenteel herzien. Dat geldt ook voor de Wet op de Defensiegereedheid (Wodg). Deze wet regelt onder meer dat Defensie tijdelijk mag afwijken van regels in het fysieke domein als die een gereedstelling in het kader van grondwettelijke taken van de krijgsmacht belemmeren.

Feitelijk gaat het in een oorlogseconomie om een vorm van planeconomie: de staat bepaalt hoeveelheden en prijzen, beperkt particuliere bestedingen en verhoogt belastingen om de uitzonderlijk hoge defensie-uitgaven te bekostigen. De Wet weerbare defensie-industrie geeft de overheid in zo'n situatie bevoegdheden om defensie- en *dual-use* bedrijven - tegen een vergoeding - te verplichten voor Defensie te produceren, bepaalde voorraden op te bouwen of met specifieke bedrijven samen te werken. Toeleveringsketens worden aangepast om verstoringen te beheersen. De oorlog in Oekraïne laat zien dat ook in een oorlogssituatie de rol van de markt en het maatschappelijke middenveld essentieel zijn. Daarnaast bevat deze wet een veiligheidstoets, waarmee de overheid beter controleert wie invloed krijgt op belangrijke defensiebedrijven en technologie, en een geschiktheidsverklaring voor Nederlandse bedrijven die willen deelnemen aan internationale defensie- en veiligheidsprojecten.

[29] *De Duitse Zeitenwende (tijdperkwende) is een goed voorbeeld. Dat geldt ook voor de toespraak van premier Carney bij het WEF 2026 (Principled and pragmatic: Canada's path): "nostalgia is no strategy". Ook Nederland is bezig de mentale omslag te maken.*

[30] *Denkwerk (2026). Markt en macht - Speler of Speelveld in de Hegemonie Strijd. Focco Vijselaar (2025). Comparatieve voordelen door vrijhandel behoren nu echt tot de verleden tijd, in: het Financieele Dagblad.*

[31] *Op moment van uitbrengen van dit rapport moet de parlementaire behandeling van deze wetten nog worden afgerond.*

Hoewel een oorlogseconomie buitengewoon ingrijpend is voor de samenleving, is dit scenario beleidstechnisch minder uitdagend dan scenario 1B van "sterk verhoogde dreiging, geen directe oorlog". In dat laatste scenario moet juist worden gezocht naar slimme combinaties van marktwerking en overheidsinterventies. Het oorlogsscenario wordt in deze EBA niet uitgewerkt, maar wel gebruikt om te bepalen welke randvoorwaarden van belang zijn om, voor zover het de defensie-industrie betreft, te kunnen opschalen naar een oorlogseconomie. Daarbij wordt terug geredeneerd vanuit dit mogelijke scenario met als doel om daarop zo goed mogelijk voorbereid te zijn. Zo geeft de Kamerbrief Actieagenda Productie- en Leveringszekerheid Munitie en Defensiematerieel reeds aan dat 'vredestijd'-randvoorwaarden voor opschaling en productie en het verbeteren van leveringszekerheid moeten worden aangepast naar een oorlogseconomie. [32]

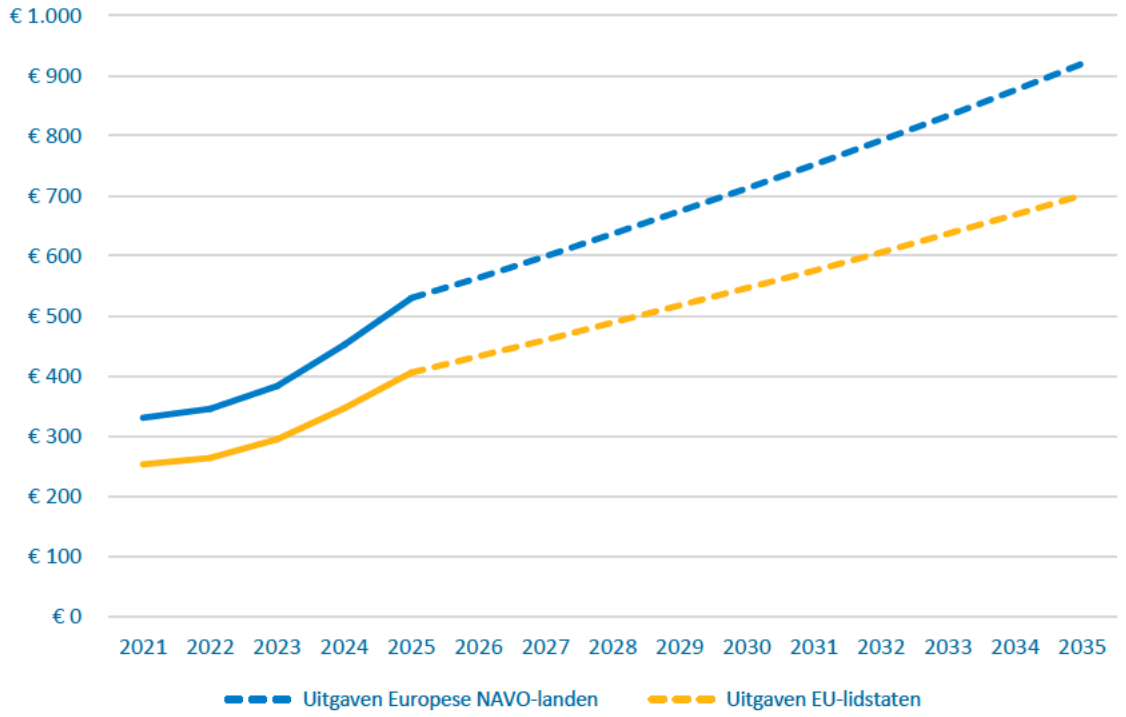
Met de NAVO-bondgenoten heeft Nederland zich verbonden aan een forse versterking van de collectieve veiligheid; deze ambitie vraagt veel van het aanbod. De afspraak is om de defensie-uitgaven ("*core defense*") via een geloofwaardige, geleidelijk pad te verhogen naar 3,5 procent van het bbp in 2035.[33] Deze *Defence Investment Pledge* is gebaseerd op een NAVO-inschatting van de militaire *capabilities* die nodig zijn om het verdragsgebied te beschermen. Voor Nederland betekent dit dat de defensie-uitgaven oplopen naar 38 miljard euro in 2031 en verder stijgen naar 3,5 procent van het bbp in 2035 (zie bijlage 8 voor nadere toelichting en onderbouwing).[34] Nederland is van plan deze 3,5 procent-norm wettelijk vast te leggen.

De Europese vraag naar defensiematerieel stijgt dus in hoog tempo. De cruciale vraag is of de defensie-industrie haar productiecapaciteit even snel kan opschalen. Alleen dan kunnen landen hun aangegane militaire verplichtingen daadwerkelijk nakomen. Dan wordt ook voorkomen dat uitgaven vooral leiden tot hogere verwervingsprijzen in plaats van tot meer militaire slagkracht. In de praktijk zien we nu dat orderboeken in de defensie-industrie sneller groeien dan de omzet.[35] In de regel gaat een-derde tot de helft van de totale defensie-uitgaven naar de verwerving en instandhouding van materieel, waarover deze EBA primair gaat.

De afspraken die met de NAVO-bondgenoten zijn gemaakt leiden ook buiten Nederland tot grote stijgingen van de defensie-uitgaven. Figuur 1.1 toont een projectie die laat zien hoe de reële uitgaven aan Defensie toenemen als alle Europese NAVO-partners met een lineair groeipad naar een uitgavenniveau van 3,5 procent van het bbp in 2035 bewegen. In termen van de prijzen en wisselkoersen uit 2025, nemen de Europese defensie-uitgaven toe van 530 miljard euro in 2025 naar bijna 920 miljard euro in 2035. Dit komt neer op een stijging van ongeveer 400 miljard euro, ofwel met 75 procent. Circa driekwart van deze uitgaven worden gedaan door landen die ook lid zijn van de Europese Unie, dus ongeveer 300 miljard euro. In 2025 besteedden Europese landen rond de 130 miljard euro aan nieuw materieel. In 2035 zouden budgetten voor materieelaanschaf meer dan 200 miljard euro bedragen als het aandeel van deze uitgaven in het totale budget constant blijft. Daarbij komen nog voor de industrierelevante uitgaven aan bijvoorbeeld onderhoud, die waarschijnlijk een vergelijkbare ordegrootte hebben.

[32] *Ministerie van Defensie (2024). Actieagenda Productie- en Leveringszekerheid Munitie en Defensiematerieel.*
[33] *Daarnaast is afgesproken dat 1,5 procent van het bbp voor bredere defensie- en veiligheidsuitgaven wordt ingezet, waarbij bondgenoten de ruimte hebben hieraan een eigen invulling te geven.*
[34] *Ministerie van Algemene Zaken (2026). Aan de slag – Coalitieakkoord 2026-2030.*
[35] *In 2021 hadden de 10 grootste bedrijven in de Europese defensie-industrie uitstaande orders ter waarde van 2,7 keer de jaaromzet, inmiddels is dat 3,7 keer. Zie ook figuur 3.2.*

Figuur 1.1: Defensie-uitgaven van Europese NAVO-landen en EU-lidstaten in miljarden (prijspeil en wisselkoersen 2025), projectie o.b.v. aanname lineaire groei richting uitgaven van 3,5 procent bbp in 2035.
Bron: Data uitgaven t/m 2025 op basis van NAVO en EDA, projectie toekomst op basis van IMF (ramingsdata bbp loopt tot 2031, groeitrend doorgetrokken naar 2035).



1.2 De capaciteitsproblemen van Europa

De industriële defensiecapaciteit in Europa is nu onvoldoende om het voortzettingsvermogen tijdens een conflict te borgen.[36] In het *Joint paper for European Defense Readiness 2030*, stelt de Europese Commissie onomwonden het volgende:

> *"At present, the European defence industry is not able to produce defence systems and equipment in the quantities and speed that Member States need. It remains too fragmented with dominant national players catering mostly to domestic markets. It also suffered from underinvestment and there is a need to increase our investment in and sourcing from the EU industrial sector […] Investing in European defence readiness not only guaranteed us the peace of tomorrow; it is also an enabler of our competitiveness ambition for European manufacturing […] while new ecosystems and value chains for cutting edge technologies – like AI or advanced electronics – can feed into both civilian and military applications."*[37]

Dit komt ook naar voren uit het enorme verbruik van materieel en munitie door de strijdende partijen in de oorlog in Oekraïne. In de zomer van 2023 vuurde Oekraïne dagelijks 7.000 artilleriegranaten af[38] terwijl Europa in 2022 nog ongeveer 1.000 granaten per dag produceerde.[39]

[36] *Clingendael & HCSS (2026). Catching up: Europe's Path to Strategic Autonomy in the Defence Industry. Clingendael (2026). Position paper: versterking Europese landstrijdkrachten.*
[37] *Europese Commissie (2025). Joint paper for European Defense Readiness 2030.*
[38] *The Economist (2024). Can Europe arm Ukraine—or even itself?*
[39] *Europees Parlement (2025). Scaling up EU arms production capacity.*

In de eerste vier dagen van de Iran-oorlog werden ruim 1.000 raketten voor het Patriot-luchtafweersysteem verschoten.[40] Van deze raketten, die cruciaal zijn voor de Oekraïense luchtverdediging, worden er momenteel 600 per jaar geproduceerd door de Amerikaanse fabrikant.[41] Een ander voorbeeld zijn de Leopard 2 tanks, waarvan er sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne circa 400 stuks zijn besteld. Het productietempo van ongeveer 60 tanks per jaar blijft achter bij wat bijvoorbeeld de Zuid-Koreaanse industrie kan leveren.[42]

Het opschalen van de industriële defensiecapaciteit en het bevorderen van voortdurende innovatie zijn niet alleen nodig, maar ook urgent. De productie van artilleriegranaten is al fors gestegen en ook aan de opschaling van Patriot- en Leopardproductie wordt gewerkt. Tegelijkertijd is productieopschaling doorgaans complex en tijdrovend. De prijs van deze lange doorlooptijd wordt op het slagveld betaald. Oekraïne kampt voortdurend met tekorten aan materieel en verouderde systemen, en heeft daardoor mensen en grondgebied verloren. Naast industriële capaciteit is ook innovatie cruciaal voor succes op het slagveld. Oekraïne heeft laten zien dat constante drone-innovatie grote voordelen oplevert, bijvoorbeeld met de inzet van zogeheten FPV-drones en onbemenste vaartuigen. Korte feedbackloops met fabrikanten, flexibele inkoop en nauwe samenwerking tussen militairen en civiele industrie zijn cruciaal: ze maken snelle innovatie mogelijk én zorgen voor voortdurende doorontwikkeling van systemen.[43]

Figuur 1.2: Bestedingen groot materieel door Europese NAVO-landen, naar herkomst van het materieel.
Bron: Progress and Shortfalls in Europe's Defence, rapport van het IISS (2025).

De terugtrekkende beweging van de VS vergroot de urgentie voor Europa om de eigen defensie-industrie sneller op te schalen en innovatiever te maken. Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne is circa de helft van de grote Europese materieelinkopen afkomstig uit landen buiten Europa; eerder was dit circa één derde deel. Daarbij ging ruim een-derde van alle defensiebestedingen naar de VS, zie figuur 1.2.[44] We financieren daarmee feitelijk onze eigen afhankelijkheid. Europa is voortaan meer op zichzelf aangewezen en moet strategisch meer autonoom worden. In de *National Defense Strategy 2026* stellen de VS dat ze de huidige relatie met Europa niet meer tolereren; ze zoeken 'partnerschappen, geen afhankelijkheden'.[45] De

[40] *Foreign Policy Research Institute (2026). Over 5,000 Munitions Shot in the First 96 Hours of the Iran War*
[41] *Business Insider (2026). Lockheed says it plans to dramatically turn up Patriot missile production.*
[42] *Defence Express (2025). Lithuania Joins Leopard 2A8 Production as Germany Struggles with 32M price, 58/Year rate.*
[43] *CSIS (2025). Unleashing U.S. Military Drone Dominance: What the United States Can Learn from Ukraine.*
[44] *IISS (2025). Progress and Shortfalls in Europe's Defence.*
[45] *U.S. Department of War (2026). Remarks by Under Secretary of War for Policy Elbridge Colby at the NATO Defense Ministerial (As Prepared), nieuwsbericht op website U.S. Department of War.*

strategie maakt duidelijk dat de VS zich primair zullen richten op het westelijk halfrond en de Azië-Pacific; Europa moet in staat zijn haar eigen conventionele verdediging te voeren.[46] We zien ook dat wapenleveringen aan Europa vertragen vanwege de eigen behoefte van de VS als gevolg van het conflict met Iran.[47] Tegelijkertijd is het niet realistisch dat Europa operationeel, materieel en technologisch volledig zonder derde landen als de VS kan. Daarom is de inzet de internationale relaties meer in het teken te stellen van strategische wederkerigheid, door als Europa en Nederland strategische posities te verwerven in internationale waardeketens.

Europa, en ook Nederland, heeft lange tijd vooral reactief geopereerd ten aanzien van internationale veiligheid; dat is zichtbaar in de ontwikkeling van de defensie-industrie. Onderzoeken zoals *Meer Europa, Minder Amerika* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) laten zien dat Europa en Nederland slechts beperkt hebben geanticipeerd op structurele veranderingen in het Amerikaanse veiligheidsbeleid en op de groeiende nadruk op Europese eigen verantwoordelijkheid.[48] Tegelijkertijd kreeg Defensie jarenlang te maken met bezuinigingen. Dat heeft zijn weerslag gehad op de defensie-industrie. Vastgesteld kan worden dat de Europese defensie-industrie nu onvoldoende aansluit bij de sterk toegenomen vraag en bij de ambities op het gebied van veiligheid en strategische autonomie.

Het zijn nog steeds vooral de individuele staten die de defensie-industrie vormgeven; wel speelt de Europese Commissie een groeiende rol op defensiegebied. In het licht van de geopolitieke ontwikkelingen is een strategische heroriëntatie van Europa nodig. Initiatieven als *Security and Defence for Europe* (SAFE) laten zien dat de Europese Commissie lidstaten kan stimuleren richting een meer Europese industrie te bewegen. Daadwerkelijke sturingsinstrumenten zijn echter beperkt. Op Europees niveau blijft de NAVO de spil voor wat betreft het bepalen van militaire behoeften, maar heeft een beperkte rol bij het realiseren van industriële opschaling. Ten aanzien van de defensie-industrie kan de NAVO echter niet sturen zoals ze dat bij militaire behoeften doet. De koers van de Commissie moet in belangrijke mate nog vorm en inhoud krijgen.

1.3 Het doel van de Economische Beleidsanalyse

De nieuwe geopolitieke verhoudingen vragen om een substantiële verhoging van de defensie-uitgaven en om uitbreiding van de defensie-industrie in Europa en Nederland. Knelpunten in de defensie-industrie en de schaarsten in de economie bemoeilijken de verwerving van aanvullende militaire capaciteiten. Tegelijkertijd bieden de extra uitgaven ook mogelijkheden om de Europese en Nederlandse economie te versterken;[49] er is dus sprake van een grote groeimarkt.[50] Volgens de Britse regering is de opgave: "*not just to spend more, but to spend wisely*".[51] Beleidskeuzes hebben wezenlijke effecten op toekomstige welvaart en hebben ook draagvlak in de politiek en de samenleving nodig. Dat geldt te meer omdat de extra uitgaven (uiteindelijk) gedekt moeten worden met hogere lasten of ombuigingen. Maatschappelijk is er

[46] *U.S. Department of War (2026). National Defense Strategy.*
[47] *Reuters (2026). Finland and Estonia say US defence deliveries delayed over Middle East war.*
[48] *AIV (2025). Meer Europa, Minder Amerika.*
[49] *Zo ziet het rapport van Wennink (2025). "De route naar toekomstige welvaart" veiligheid en weerbaarheid niet alleen als kostenpost, maar ook als onderdeel van het toekomstige verdienvermogen van Nederland.*
[50] *IMF (2025). World Economic Outlook: Global Economy in the Shadow of War.*
[51] *Voorwoord van ministerie van Financiën en Staatssecretaris van Defensie van VK: Defence & Economic Growth Task Force (2025).*

brede steun de krijgsmacht versterken, maar er zijn ook zorgen over doelmatigheid en de manier waarop hogere defensie-uitgaven worden gefinancierd.[52]

Het doel van de EBA is als volgt geformuleerd (zie taakopdracht in bijlage 2):[53]
"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 capabilities. Hierbij is in het bijzonder aandacht voor het opschalen van de Nederlandse en Europese 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 capabilities.

Hiervoor moet de economische beleidsanalyse duidelijk in kaart brengen welke afhankelijkheden Nederland en Europa voor capabilities 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."

De invalshoek van de EBA is hoe de Europese - en daarbinnen Nederlandse - industriële capaciteit kan worden uitgebreid om tijdig aan de militaire verplichtingen te voldoen.
Economisch bezien gaat het om het vergroten van de productie van het collectieve goed veiligheid.[54] Om die veiligheid te borgen in de veranderende geopolitieke verhoudingen, is uitbreiding van de Nederlandse en Europese defensie-industrie noodzakelijk. Het beleid dat deze uitbreiding mogelijk moet maken, moet zowel effectief als doelmatig zijn.

De kernvraag is hoe publieke middelen zo kunnen worden ingezet dat ze maximaal bijdragen aan militaire gereedheid, industriële opschaling en economische meerwaarde.
Effectiviteit betekent in de eerste plaats voorzien in de militaire *capabilities* die nodig zijn om nationale en internationale taken te kunnen vervullen en daarmee collectieve veiligheid te borgen. Doelmatigheid in enge zin gaat over het realiseren van meer *bang for your buck* voor het ministerie van Defensie. In bredere zin gaat doelmatigheid ook over het bereiken van zo positief mogelijke economische effecten. Effectiviteit en doelmatigheid kunnen verbeteren door:

- specifieke en algemene knelpunten te verzachten of zelfs weg te nemen;
- de wisselwerking tussen vraag en aanbod op de defensiemarkt te verbeteren; en
- positieve spillovereffecten naar andere delen van de economie te realiseren.

[52] *Clingendael (2026). Clingendael barometer: Draagvlak voor Defensie.*
[53] *Een EBA is een nieuw instrument. Het toont sterke gelijkenis met een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), met dien verstande dat de economische invalshoek hier de nadruk krijgt en er ook geen besparingsopties in beeld worden gebracht.*
[54] *Dit geldt nationaal en internationaal. Zie: Janse, Beetsma en De Vries (2025). Defensie als Europees publiek goed: Nederland heeft belang bij een Europees defensiebeleid, in: KVS (2025).*

Box 1.2 *Capabilities*, capaciteiten, industriële capaciteit, voortzettingsvermogen

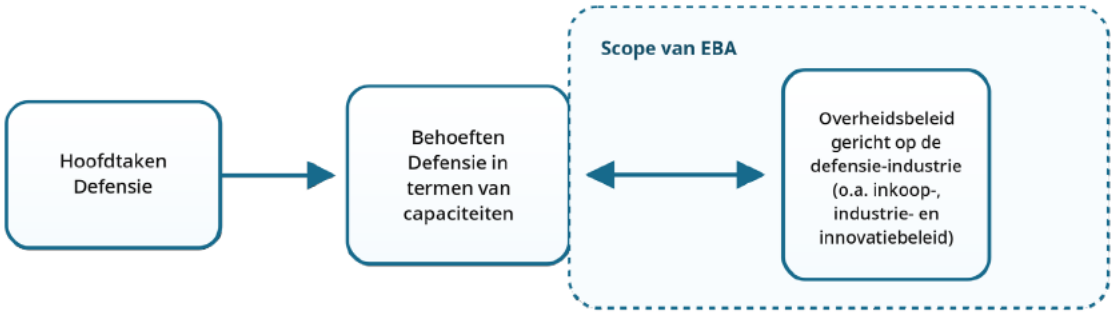
In het rapport worden vaak drie termen gebruikt: *capabilities*, militaire capaciteiten en industriële capaciteit. *Capabilities* verwijzen naar het vermogen om een militair effect te creëren, inclusief de verschillende elementen die daar voor nodig zijn, zoals doctrine, organisatie, opleiding, materieel, personeel en infrastructuur (dus conceptueel, fysiek en moreel). Voorbeelden hiervan zijn de bescherming van het luchtruim of onderzeebootbestrijding. Een militaire capaciteit is een concrete invulling van de *capability*, bestaande uit mensen en middelen, zoals een helikopter of een fregat, inclusief de voorwaarden die nodig zijn voor de inzet ervan. Industriële productiecapaciteit, ofwel industrieel absorptievermogen, betreft het vermogen van de defensie-industrie om te kunnen ontwikkelen, produceren, onderhouden en uit te breiden. Het gaat om bestaande en nieuwe bedrijven.

Militair voortzettingsvermogen omvat "de steun met materiele, medische, financiële en personele middelen die benodigd is om het militair vermogen op te bouwen en in stand te houden. De instandhouding van het eenmaal opgebouwde militair vermogen is van belang voor het handhaven en voortzetten van operaties tot de opdracht is afgerond."[55]

1.4 De gekozen afbakening van de EBA

Het rapport neemt de operationele behoefte vanuit het ministerie van Defensie en de hiervoor toegekende middelen als uitgangspunt. Het rapport doet geen uitspraken over de invulling van vereiste militaire *capabilities*, ofwel welke specifieke spullen de krijgsmacht nodig heeft voor een goede uitoefening van haar hoofdtaken.[56] Wel is de interactie tussen de defensie-industrie en de behoeften van Defensie onderdeel van de scope van deze EBA, omdat wat Defensie vraagt de markt mede vormt, en wat de markt kan maken ook de behoefte van Defensie beïnvloed. Zie figuur 1.3 voor een grafische weergave van de afbakening.

Figuur 1.3: Scope van de EBA



[55] *Ministerie van Defensie (2019). Nederlandse Defensiedoctrine*
[56] *De hoofdtaken van Defensie zijn het eigen grondgebied (inclusief het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden) en dat van bondgenoten verdedigen; de internationale rechtsorde en stabiliteit beschermen en bevorderen; de overheid (bijvoorbeeld provincies en gemeenten) ondersteunen bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, nationaal en internationaal.*

Wat betreft de defensie-industrie gaat het om zowel de productie van specifiek militair materiaal als om *dual-use* sectoren die essentieel zijn voor het militair vermogen. Sectoren als de bouw en producenten van meer generieke civiele producten worden dus niet meegenomen. Het rapport kijkt ook naar de toeleveringsketen voor de defensie-industrie, zoals deelsystemen, componenten en grondstoffen die verwerkt worden in producten met een specifiek militair einddoel. Dit is van belang voor het realiseren van meer strategische autonomie.

Het rapport richt zich primair op handelingsperspectief van de Rijksoverheid, zowel nationaal als in de internationale samenwerking. Defensie is in Nederland de enige gebruiker van defensiematerieel, en daarom stuurt de Rijksoverheid – bewust of onbewust - in grotere mate dan bij andere markten op de ontwikkeling van deze markt. De Europese en internationale dimensie is onmisbaar omdat onze veiligheid primair berust op de samenwerking met bondgenoten, en de defensie-industrie in veruit de meeste gevallen niet succesvol kan produceren zonder ook te kunnen exporteren. Het rapport kijkt daarom primair, maar niet uitsluitend, naar de samenwerking met Europese partners. Ook kijkt het rapport naar *best practices* buiten Europa.

Tabel 1.1. Defensie-uitgaven in miljarden euro's (inclusief militaire steun Oekraïne)
Bron: Jaarverslagen begrotingshoofdstukken X en K 2025, 1e suppletoire begroting 2026. Intensivering gebaseerd op reeks Algemene Post Ministerie van Financiën per 1e suppletoire 2026 voor Defensie en militaire steun Oekraïne. [57]

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
(Begrote) uitgaven	11,6	12,9	15,3	20,1	25,8	36,1	26,4	26,8	27,1	26,2	26,4
Intensivering CA	-	-	-	-	-	-	2,6	6,7	8,5	9,9	11,8
Totaal	11,6	12,9	15,3	20,1	25,8	36,1	29,1	33,5	35,6	36,1	38,3

De afgesproken NAVO-norm van 3,5 procent van bbp vormt in principe het budgettaire kader van deze EBA (tabel 1.1). Tenzij anders aangegeven, zijn de voorgestelde maatregelen verbonden aan uitgaven die binnen de defensiebegroting en daarmee de afgesproken NAVO-norm zullen vallen. Maatregelen die buiten de defensiebegroting vallen en niet direct aan concrete militaire capaciteiten zijn te koppelen, tellen niet mee voor de 3,5 procent. Waar dit geldt, wordt dit expliciet vermeld in de betreffende maatregelfiches.

1.5 De werkwijze en structuur van het rapport

De werkgroep en het secretariaat (bijlage 1) hebben gebruik gemaakt van informatie uit verschillende bronnen. De EBA is tot stand gekomen op basis van:

1) *Desk research* op basis van wetenschappelijke literatuur, beleidsstukken, stukken van branche- en koepelorganisaties, rapporten en nieuwsberichten (bijlage 3);
2) Analyses uitgevoerd door het secretariaat en medewerkers van verschillende betrokken departementen (verschillende bijlagen en delen van het rapport);
3) Gesprekken met militairen, industrie, branche- en koepelorganisaties, wetenschappers en ambtenaren. Ook heeft de werkgroep werkbezoeken gebracht aan relevante onderdelen van Defensie, bedrijven in de Nederlandse defensie-industrie, de NAVO en EU (bijlage 4).

[57] *In 2026 vallen de uitgaven hoger uit door het sluitend financieren van de bijdrage voor militaire pensioenen (circa 8,5 miljard). Onderstaande reeksen nemen de voor de NAVO-norm relevante uitgaven van andere departementen niet mee.*

Naast het uitbrengen van een rapport heeft ook het proces om tot een EBA te komen intrinsieke waarde. Dit rapport is het resultaat van een gezamenlijke analyse van een diverse groep, die zonder last of ruggenspraak hebben deelgenomen.[58] Het brengt uiteenlopende invalshoeken samen: militaire planning en verwerving, industrie- en innovatiebeleid, kennis- en arbeidsmarkt. Het proces heeft het wederzijdse begrip en inzicht vergroot. Het onderstreept bovendien het belang van een beweging die al is ingezet, maar nadrukkelijk moet worden doorgezet: weg uit de silo's, op naar samenwerking - omwille van de inhoud én van het draagvlak.[59] De werkgroep beoogt met het rapport bij te dragen aan goed geïnformeerde besluitvorming over het belangrijke maatschappelijk vraagstuk van onze veiligheid, in termen van Maslow: een basale behoefte. Dit vraagt om anders denken én anders doen.

Tijdens het opstellen van deze EBA hebben internationale ontwikkelingen elkaar snel opgevolgd en is ook de beleidsontwikkeling voortgeschreden. Die ontwikkelingen maken het voorliggende vraagstuk alleen maar urgenter en relevanter. De Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie (D-SII), gericht op het opschalen van een innovatieve defensie-industrie, krijgt geleidelijk meer betekenis in de praktijk. De samenwerking tussen departementen, kennisinstellingen en bedrijfsleven wordt stap voor stap geïntensiveerd. Ook heeft het nieuwe kabinet recent een nieuwe Defensienota uitgebracht alsook de Internationale Veiligheidsstrategie 2026-2030.[60] Door deze ontwikkelingen kan het rapport niet alomvattend zijn.

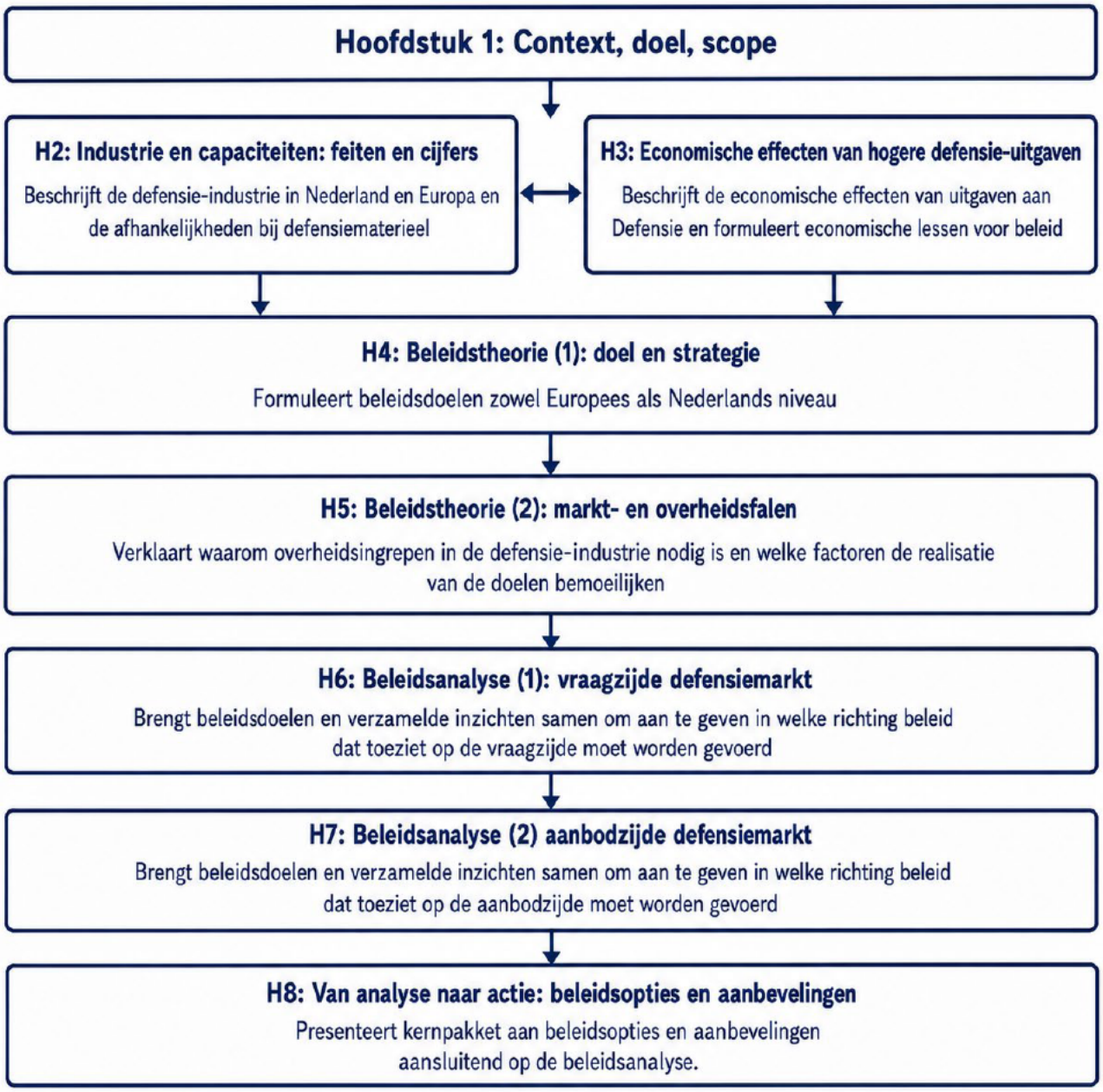
De beleidsmaatregelen uit het rapport zijn uitgewerkt in een lijst van fiches (bijlage 9). Waar mogelijk, is door de departementen een inschatting gemaakt van de budgettaire effecten. De EBA-werkgroep presenteert een kernpakket van maatregelen en aanbevelingen die volgens de werkgroep het beste passen bij de geschetste opgave. Daarnaast worden maatregelen besproken die genomen kunnen worden, maar waarvan de effectiviteit en doelmatigheid minder groot is dan die in het kernpakket. Ten slotte zijn er maatregelen pas tijdens een militair conflict (oorlogseconomie) worden ingezet, maar waarvoor tijdige voorbereiding noodzakelijk is.

De structuur van het rapport ziet er als volgt uit:

[58] *De werkgroep bestaat uit medewerkers van de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Buitenlandse Zaken, Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Algemene Zaken, alsook van het CPB en TNO. Zie bijlage 1 voor lijst van deelnemers.*

[59] *Mark Bressers (2025). Bevindingen onderzoekopdracht vormgeving interdepartementale aanpak voor opschaling en innovatie Defensie-industrie.*

[60] *Ministerie van Defensie (2026). Defensienota - Moedig voorwaarts! En Ministerie van Buitenlandse Zaken (2026). Internationale Veiligheidsstrategie 2026-2030: Versterkte Europese veiligheid via de NAVO, EU en partnerschappen.*


Hoofdstuk 1: Context, doel, scope
H2: Industrie en capaciteiten: feiten en cijfers
Beschrijft de defensie-industrie in Nederland en Europa en de afhankelijkheden bij defensiematerieel
H3: Economische effecten van hogere defensie-uitgaven
Beschrijft de economische effecten van uitgaven aan Defensie en formuleert economische lessen voor beleid
H4: Beleidstheorie (1): doel en strategie
Formuleert beleidsdoelen zowel Europees als Nederlands niveau
H5: Beleidstheorie (2): markt- en overheidsfalen
Verklaart waarom overheidsingrepen in de defensie-industrie nodig is en welke factoren de realisatie van de doelen bemoeilijken
H6: Beleidsanalyse (1): vraagzijde defensiemarkt
Brengt beleidsdoelen en verzamelde inzichten samen om aan te geven in welke richting beleid dat toeziet op de vraagzijde moet worden gevoerd
H7: Beleidsanalyse (2) aanbodzijde defensiemarkt
Brengt beleidsdoelen en verzamelde inzichten samen om aan te geven in welke richting beleid dat toeziet op de aanbodzijde moet worden gevoerd
H8: Van analyse naar actie: beleidsopties en aanbevelingen
Presenteert kernpakket aan beleidsopties en aanbevelingen aansluitend op de beleidsanalyse.

2. Industrie en capaciteiten – feiten en cijfers

1

Hoogtechnologische industriële basis

Nederland beschikt over een hoogtechnologische industriële basis, die vooral bestaat uit toeleveranciers en enkele systeemintegrators (OEM's). De defensiesector groeit sterk in omzet en het aantal bedrijven, maar het aandeel in de economie en arbeidsmarkt blijft vooralsnog beperkt, met circa ½ procent.

2

Oligopolistische structuur

De markt kent een oligopolistische structuur: een beperkt aantal bedrijven domineert de sector. Ongeveer 20 procent van de bedrijven is goed voor 80 procent van de omzet. Tegelijkertijd treden er steeds meer kleine bedrijven toe tot de markt.

3

Defensie als monopsonist

Defensie is een belangrijke klant van de Nederlandse industrie en fungeert daarmee als monopsonist. Van de overheidsuitgaven aan materieel, munitie, software en R&D kwam in de periode 2015-2024 circa 40 procent terecht bij Nederlandse bedrijven, al is niet duidelijk in hoeverre deze bedrijven ook in Nederland produceren.

4

Export en groeimarkt

De defensie-industrie is afhankelijk van export: ongeveer 36 procent van de omzet komt uit export. Nederland is goed voor ruim 1 procent van de wereldwijde wapenexport. Voor bedrijven liggen er kansen op deze groeimarkt.

5

Geen Europese defensiemarkt

Van één Europese defensiemarkt is geen sprake; eerder gaat het om een verzameling van nationale monopsonisten, die elk een sterke *home bias* hebben. Dit gaat ten koste van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de defensie-uitgaven.

6

Operationele en materiële afhankelijkheden

Naast operationele afhankelijkheden kent Europa ook materiële afhankelijkheden. In kritieke domeinen, met name luchtverdediging, ruimtevaart en digitale infrastructuur, blijft Europa afhankelijk van andere landen, in het bijzonder de VS.

7

Europa heeft technisch vermogen, maar niet altijd de schaal

Voor veel afhankelijkheden geldt dat Europa in staat is het benodigde defensiematerieel zelf te produceren, al bestaan er wel technologische achterstanden en ontbreekt voldoende schaal.

8

Inkoop te veel bij derde landen en te weinig R&D-investeringen

Europese landen kiezen op grond van kwaliteit en snelheid nog te vaak voor materieel uit derde landen. Tegelijkertijd geven zij minder dan 0,05 procent van het bbp uit aan defensie-R&D, tegenover 0,4 procent in de VS.

9

Ketenafhankelijkheden

Naast afhankelijkheden van complete systemen zijn er ook afhankelijkheden van derde landen bij subsystemen, componenten, kritieke infrastructuur en grondstoffen. Overheid en defensie-industrie hebben beperkt zicht op toeleveringsketens en afhankelijkheden van kritieke grondstoffen.

10

Europese samenwerking nodig

Het verminderen van afhankelijkheden van derde landen vraagt dat de Europese defensie-industrie de komende jaren op verschillende terreinen wordt uitgebreid. Dat vereist meer coördinatie, samenwerking en minder regels op Europees niveau.

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding voor en de aanpak van de EBA. Dit hoofdstuk voorziet het rapport van een basis aan feiten en cijfers over:

- De structuur van de Nederlandse defensie-industrie (paragraaf 2.1)
- De structuur van de Europese defensie-industrie (paragraaf 2.2)
- De operationele en materiele afhankelijkheden in Europa (paragraaf 2.3).

In het licht van het streven naar meer strategische autonomie op Europees niveau, en daarbinnen voor Nederland, geeft de laatste paragraaf daarmee aan in welke richting de Europese defensie-industrie zich de komende jaren moet ontwikkelen om aan de toenemende vraag te voldoende. De keuzes die worden gemaakt zijn van invloed op de macro-economische effecten van hogere defensie-uitgaven. Inzichten daarin staan centraal in het volgende hoofdstuk.

2.1 Structuur van de Nederlandse defensie-industrie[61]

Het totaal aantal bedrijven in de defensie- en veiligheid gerelateerde sector (NLDTIB) is in de afgelopen vijf jaar met ongeveer 50 procent gestegen naar 1.500 bedrijven in 2025. Daarvan vormen mkb-bedrijven een ruime meerderheid (88 procent). Het gaat dan om de gehele NLDTIB, een term die gebruikt wordt in de Berenschot-rapporten over de marktontwikkelingen.[62] De NLDTIB betreft niet alleen bedrijven die gericht zijn op defensie, maar ook bedrijven die leveren aan de bredere veiligheidssector. Dit hoofdstuk en deze EBA gaan primair uit van defensie-industrie: bedrijven, toeleveranciers en kennisinstituten die zich bezighouden met het ontwerpen, ontwikkelen, produceren en in stand houden van defensiemateriaal voor de krijgsmacht. De defensie-industrie maakt onderdeel uit van de NLDTIB. Waar geen afzonderlijke data voor de defensie-industrie zijn, wordt gebruikt maakt van de data voor de NLDTIB in brede zin.

Hoewel in Nederland regelmatig onderzoek wordt gedaan naar de defensie-industrie, blijft het zicht op de omvang en samenstelling van deze specifieke sector beperkt. De afbakening van de sector verschilt per rapport en is in de loop der tijd niet altijd consistent gehanteerd. Daardoor is het moeilijk om een betrouwbare ontwikkeling over de tijd te schetsen. Dat officiële statistische bronnen maar beperkt bruikbaar zijn, hangt samen met het feit dat de defensie-industrie geen eenduidig afgebakende sector vormt en niet structureel als zodanig wordt gemonitord. Datasets van het CBS en Eurostat bieden daarom geen geschikt aanknopingspunt om de historische omvang van de Nederlandse defensie-industrie betrouwbaar in beeld te brengen.

Er is sprake van een oligopolistische marktstructuur: 20 procent van de bedrijven realiseert 80 procent van de omzet van de NLDTIB. Daarbij is 15 procent van de bedrijven in de sector volledig afhankelijk van defensie- en veiligheidsactiviteiten. Voor deze activiteiten is de overheid de enige inkopende partij op nationaal niveau (monopsonist). Door nieuwe toetreding en groei van middelgrote bedrijven neemt de concentratie wel enigszins af. Tegelijkertijd is het van belang dat de defensie- en veiligheid gerelateerde omzet voor veel van de bedrijven slechts een beperkt deel is van hun totale omzet (circa 10 procent in 2025, ongeveer gelijk aan het gemiddelde in de periode 2019-2025). Zij bedienen naast de overheid meerdere partijen.

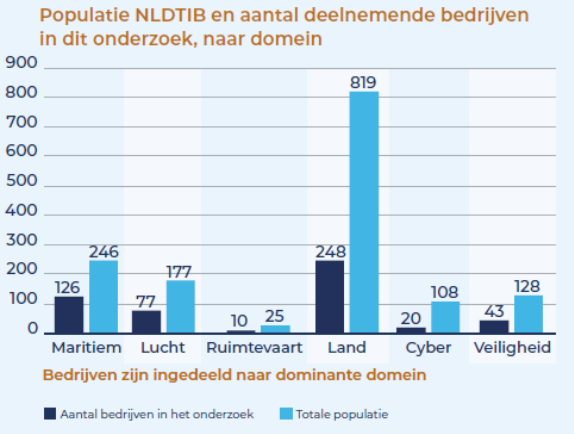
---

[61] *Tenzij anders is aangegeven (in voetnoten), gaat dit hoofdstuk uit van de gegevens uit het rapport van Berenschot (2026). De Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis groeit sterk, verbreedt en verschuift richting binnenlandse vraag. Het Berenschot-rapport is grotendeels gebaseerd op vragenlijsten met een steekproef van 35 procent van de populatie. Het is niet goed mogelijk de uitgaven van Defensie aan de omzet van de bedrijven te koppelen.*

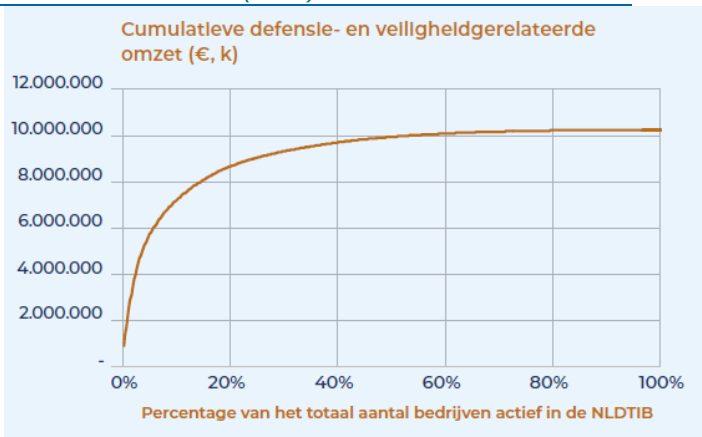
[62] *Dit is de term die wordt gebruikt in de Berenschot-rapporten. Deze rapporten betreffen niet alleen bedrijven die gericht zijn op defensie, maar ook bedrijven die leveren aan de veiligheidssector in bredere zin, zoals de politie.*

De NLDTIB-bedrijven hebben een relatief sterke focus op innovatie; bedrijven besteden gemiddeld 13 procent van de omzet aan R&D. Dat is significant meer dan het gemiddelde in de gehele Nederlandse industrie (7 procent). Bovendien zijn er steeds meer innovatieve *start-ups* die zich op defensie richten en zich proberen door te ontwikkelen tot *scale-ups* en vervolgens tot volwassen ondernemingen. Structurele uitdagingen op het gebied van inkoop, capaciteit, financiering en infrastructuur belemmeren dit (zie hoofdstuk 6 en 7).

Figuur 2.1: Bedrijven naar defensiedomein
Bron: Berenschot (2026)



Figuur 2.2: Cumulatieve omzet NLDTIB
Bron: Berenschot (2026)



De defensie- en veiligheid gerelateerde toegevoegde waarde is in de afgelopen vijf jaar verdubbeld; het aandeel van de sector in het BBP bedraagt circa 0,4 procent (2025). De defensie- en veiligheid gerelateerde *omzet* steeg van 4,7 miljard euro in 2021 naar 10,2 miljard euro in 2025. Deze groei loopt gelijk op met de stijging van de investeringsuitgaven in het Defensiematerieelbegrotingsfonds.[63] De volumegroei drijft vooralsnog de omzetstijging. Hoewel bedrijven aangeven over opschalingscapaciteit te beschikken, is de verwachting dat prijsstijgingen de komende jaren een grotere rol gaan spelen. Van de krijgsmachtdelen is het domein land (omzet van circa 4 miljard euro) het grootste domein, gevolgd door het maritieme domein (circa 3 miljard euro) en het domein lucht- en ruimtevaart (circa 1,5 miljard euro). In totaal zijn er in 2025 ruim 35.000 mensen werkzaam in de sector; dit is nog slechts 0,4 procent van alle werkzame personen in Nederland.

De Nederlandse defensie-industrie heeft weinig systeemfabrikanten (OEM's) en bestaat vooral uit toeleveranciers van bijvoorbeeld componenten, sensoren en software. Bouwers van 'klassieke' eindproducten zoals voertuigen zijn in Nederland beperkt aanwezig. Voorbeelden zijn er wel: naast scheepsbouwer Damen is Rheinmetall Ede bijvoorbeeld betrokken bij de productie van pantservoertuigen. De aanwezigheid van een *Original Equipment Manufacturers* (OEM) heeft invloed op de sectorstructuur van de defensie-industrie. OEM's kunnen een gehele waardeketen in gang zetten.

De defensie-industrie is een verzameling van deelsectoren met hun eigen ecosystemen. Veelal zijn bedrijven gericht op een bepaald domein (bijvoorbeeld land, lucht en maritiem). Per deelsector/domein bestaan netwerken/ecosystemen van kennisinstellingen, integrerende bedrijven en toeleveranciers. In Nederland is het marinebouwcluster een duidelijk voorbeeld. Rondom een

[63] *De totale defensie-uitgaven (dus veel breder dan materieel) bedroegen in 2025 bijna 26 miljard euro.*

kern van een handvol grote bedrijven gericht op systeemintegratie bestaat een schil van circa 45 toeleveranciers die zich richten op deze deelsector.[64] Daarnaast zijn er bedrijven die meer generieke zaken leveren, zoals gereedschap of eenvoudige onderdelen. Kennistellingen als MARIN en TNO spelen een belangrijke rol voor de sector en werken actief mee aan de ontwikkeling van nieuw materieel. De ontwikkeling van de defensiesector steunt daarmee in belangrijke mate op de zogeheten triple helix: de samenwerking tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijven.

Box 2.1: Wat is een OEM?

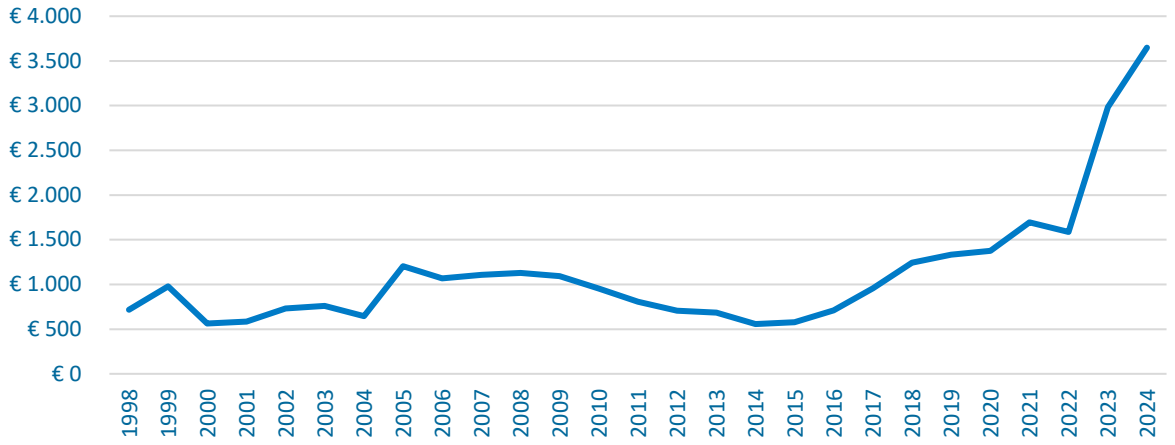
In de discussie over de defensie-industrie wordt vaak gesproken over OEM's (*Original Equipment Manufacturers*) als een belangrijke categorie van bedrijven. Een OEM is een systeemintegrator, die componenten samenbrengt in een compleet systeem. Deze bedrijven zijn het eindpunt van de waardeketen en het type bedrijf waar Defensie de meeste complexe systemen bij aanschaft. Voorbeelden van OEM's zijn scheepsbouwer Damen en vliegtuigbouwer Dassault. Soms past een bedrijf niet helemaal binnen de definitie. Radarsystemen van Thales kunnen een component van een schip zijn of op zichzelf worden gebruikt. De term OEM wijst dus op de positie in de waardeketen, ook een klein bedrijf kan een OEM zijn. Kleinere ondernemingen als *Robin Radar* en *Lobster Robotics* leveren bijvoorbeeld geïntegreerde systemen af en kunnen daarom als OEM worden bestempeld. Volgens de meest recente Berenschat-rapportage geeft 20 procent van de defensiebedrijven aan zichzelf als een OEM te beschouwen.

De belangrijkste klant voor de Nederlandse defensie-industrie is het ministerie van Defensie. Hoewel de overheid een groot deel van het materieel importeert, vloeit ook een flink bedrag naar de Nederlandse industrie. Van de investeringen in materieel, munitie, software en R&D komt in de periode 2015-2024 circa 40 procent ten goede aan Nederlandse bedrijven en dus 60 procent aan buitenlandse bedrijven, veel in de VS.[65] Op moment van schrijven is nog geen inzicht beschikbaar in de mate waarin productie ook daadwerkelijk in Nederland plaatsvindt. Vaak doet Defensie zaken met de lokale tak van een internationaal concern. Andersom geldt dat het ook zo kan zijn dat Defensie zaken doen met een nationaal concern, waarvan de productie in het buitenland plaatsvindt. Onderhoudsuitgaven komen over het algemeen voor een groter aandeel ten goede aan Nederlandse bedrijven. Figuur 2.3 laat zien dat de binnenlandse vraag de laatste jaren een forse groei doormaakt; het exacte aandeel van uitgaven aan specifiek militair materieel is daarin overigens niet volledig op te maken uit openbaar beschikbare bronnen.

Ook uitgaven in het buitenland vloeien gedeeltelijk terug naar de Nederlandse defensie-industrie; dit is onderdeel van het beleid gericht op Industriële Participatie (IP). De Nederlandse deelname aan het F-35-programma laat zien dat vroege industriële betrokkenheid kan leiden tot langdurige economische opbrengsten, ook wanneer het eindproduct buiten Europa wordt ontwikkeld. Met IP kan betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij orders in het buitenland worden bedongen. Dit kan enkel als voor de order gebruik is gemaakt van artikel 346 VWEU of de Aanbestedingswet Defensie en Veiligheid en het orderbedrag groter is dan 5 miljoen euro. In dat geval worden Nederlandse bedrijven betrokken in de productie van materieel dat Defensie in het buitenland bestelt. Het ministerie van EZK is verantwoordelijk voor het IP-beleid.

[64] *Triarii (2018). Economische Effecten Marinebouwcluster.*
[65] *CBS (2025). Verbijzondering defensie-uitgaven naar binnenland en buitenland, 2015-2024.*

Figuur 2.3 Geschatte bestedingen van Defensie bij de Nederlandse industrie in miljoenen, nominale waarden.
Bron: Eigen analyse EBA-secretariaat op basis van openbare gegevens van NAVO, CBS, EZK en rapporten over de Nederlandse defensie-industrie van PWC, RVB, EIM, Triarii en Berenschot



De Nederlandse defensie-industrie is zeer afhankelijk van export naar bondgenoten en partners; ongeveer 36 procent van de omzet is gerelateerd aan de export. Nederland is zelf een relatief kleine afzetmarkt, waardoor de industrie voor haar voortbestaan sterk afhankelijk is van het buitenland.[66] Onze exportactiviteiten zijn met name gericht op Europa en de VS. Tegelijkertijd is Nederland afhankelijk van Amerikaanse en Chinese bedrijven als het gaat om de levering van kritieke componenten, materialen, grondstoffen en digitale technologieën. De laatste jaren neemt het aandeel leveringen aan Europese landen toe, terwijl het aandeel leveringen richting de VS licht daalt. In de periode 2021-2025 nam Nederland 1,2 procent van de wereldwijde wapenexport voor zijn rekening.[67] Door de forse groei van de binnenlandse afzet neemt het aandeel van de export in de omzet de laatste jaren af. Belangrijke exportniches van de Nederlandse defensie-industrie zijn radar- en sensorsystemen en maritiem materieel.[68]

Driekwart van de NLDTIB-bedrijven heeft een Nederlandse juridische eigenaar; één op de vier heeft een buitenlandse *Ultimate Beneficial Owner* (UBO). Dat wil zeggen dat een rechtspersoon uit het buitenland de uiteindelijke eigenaar is of de feitelijke zeggenschap heeft.[69] Dit aandeel is redelijk stabiel in de tijd. Deze bedrijven zijn bijna allemaal in handen van NAVO-bondgenoten; ongeveer vier procent van de bedrijven, ofwel 58 bedrijven, is juridisch in handen van een Amerikaanse eigenaar.

De groei van de defensie-uitgaven trekt nieuwe bedrijven richting de defensiesector. Bestaande bouwers van op de civiele markt gerichte producten als drones en componenten voor de industrie worden daarmee onderdeel van de defensie-industrie. Dit zet de trend van de afgelopen decennia door. Waar de defensiemarkt vroeger vrijwel exclusief bestond uit de gevestigde bouwers van materieel zijn daar door het toenemende belang van technologie steeds meer bedrijven bijgekomen die eerder gericht waren op de civiele markt.[70] Nieuwe toetreders in

66 NIDV (2021). Positionpaper t.b.v. Inbreng schriftelijk overleg Wapenexportbeleid.
67 SIPRI (2026). Trends in International Arms Transfers, 2025. Deze cijfers bevatten ook leveringen van gebruikt defensiematerieel door Defensie aan het buitenland en sluiten dus niet direct aan op productie door de industrie.
68 Uitspraak op basis van exportdata van SIPRI. In deze data wordt alleen verslag gedaan van de export van eindsystemen.
69 Berenschot (2025). Afhankelijkheden, risico's en maatregelen ten aanzien van het gebruik van kritieke grondstoffen en materialen binnen de Defensie Industrie Strategie-gebieden.
70 Nils Duquet (2014). De Belgische defensie-industrie: van vuurwapens tot hoogtechnologische componenten.

de defensie-industrie komen vooral uit gebieden rond een technische universiteit, zoals Twente, Den Haag en delen van Limburg en Noord-Brabant.[71]

2.2 Structuur van de Europese defensie-industrie

De organisatie van de defensie-industrie verschilt sterk tussen landen, met name door verschillen in de rol van de staat als opdrachtgever, sturende actor en eigenaar. Zoals tabel 2.1 laat zien, verschilt die rol tussen landen aanzienlijk. Terwijl defensiebedrijven in landen als Duitsland overwegend privaat eigendom zijn, is in Frankrijk een groot deel van de sector geheel of gedeeltelijk in handen van de staat. In Polen en Oekraïne zijn grote defensiebedrijven zelfs volledig staatseigendom. Tegelijkertijd wijst de stijging van de defensie-uitgaven in onder meer Duitsland erop dat ook in landen met een overwegend private defensie-industrie sprake kan zijn van een verschuiving naar actiever industriebeleid.[72]

Tabel 2.1 De 10 grootste Europese bedrijven naar activiteiten in de defensie-industrie in 2024, met gegevens over de eigendomsstructuur.
Bron: omzetdata op basis van SIPRI en eigendomsgegevens op basis van deskresearch EBA-secretariaat. Bewerking van tabel uit Olthoff & Roenhorst (2026).

BEDRIJF	LAND	DEFENSIE-OMZET 2024 IN MLN USD	EIGENDOMSGEGEVENS
BAE Systems	VK	33.790	Beursgenoteerd, geen staatsbelangen
Leonardo	Italië	13.830	Beursgenoteerd, 30% eigendom Italië
Airbus	Europees	13.370	Beursgenoteerd, circa 25% in handen van Duitsland, Frankrijk en Spanje
Thales	Frankrijk	11.800	Beursgenoteerd, 26% eigendom Frankrijk. 1% van dochter Thales NL eigendom Nederland
Rheinmetall	Duitsland	8.240	Beursgenoteerd, geen staatsbelangen
Rolls-Royce	VK	7.200	Beursgenoteerd, geen staatsbelangen
Saab	Zweden	5.550	Beursgenoteerd, geen staatsbelangen
Safran	Frankrijk	5.320	Beursgenoteerd, 12% eigendom Frankrijk.
MBDA	Europees	5.260	Gedeeld eigendom van Airbus (37,5%), BAE Systems (37,5%) en Leonardo (25%)
Naval Group	Frankrijk	4.660	62% eigendom Frankrijk, 35% eigendom Thales, restant bij o.a. werknemers

[66] *Sander, Flikkema & Tezgeç (2026). Groeiende defensie-uitgaven mobiliseren vooral bedrijven in Brabant en Twente.*
[72] *Handelsblatt (2015). Wir müssen uns auf den Worst Case vorbereiten.*

De grote Europese landen hebben grote defensie-industrieën. Frankrijk, het VK, Duitsland, Italië, Spanje en Zweden hebben de grootste industrieën. Ook zijn dit de landen waar de belangrijkste OEM's zijn gevestigd. Bedrijven in andere landen focussen vaker op subsystemen en componenten. Naast Nederland zijn België en Denemarken voorbeelden van landen met een industrie die meer op toelevering als onderdeel van een bredere waardeketen is gericht. Op basis van een comparatief voordeel kan daarbij een strategische positie zijn verworven in internationale ketens. Tegelijkertijd maakt het Nederland strategisch zeer afhankelijk van andere landen.

Naarmate landen een grotere eigen industrie hebben, besteden ze in de regel een groter aandeel binnenlands (*home bias*). In het VK is de eigen industrie bijvoorbeeld bij vrijwel alle materieelinvesteringen betrokken, terwijl Polen bijna 70 procent importeert. In Nederland ligt dit percentage op in ieder geval 60 procent.[73] Europese NAVO-landen doen sinds 2022 gemiddeld 47 procent van de inkoop buiten Europa, terwijl dat percentage tussen 2018 en 2021 rond de 30 procent lag.[74] Van de omzet van de totale Europese defensie-industrie komt 30-40 procent voort uit de export. De export neemt sinds de inval in Oekraïne gestaag toe en bedroeg in 2024 60 miljard euro.[75] Nederland neemt gemiddeld 5 procent van de Europese export voor rekening.[76]

Van één Europese defensiemarkt is geen sprake; eerder gaat het om "een verzameling van nationale monopsonisten".[77] De defensiemarkten in Europa zijn in hoofdzaak nationaal georganiseerd. Veel overheden gunnen defensiecontracten doorgaans aan binnenlandse partijen, op basis van politieke, economische en veiligheidsoverwegingen. Deze partijen doorlopen vaak langdurige ontwikkelings- en productietrajecten, waarbij zij zowel bijdragen aan de nadere invulling van de overheidsvraag als aan de realisatie ervan. Ook kopen Europese landen veel buiten Europa in, wat leidt tot een grote diversiteit aan systemen. Zo beschikken Europese landen bijvoorbeeld over een groot aantal verschillende typen jachtvliegtuigen, gevechtstanks en pantservoertuigen.[78] Dit heeft een negatief effect op de interoperabiliteit. Bovendien vinden er dan ook overlap plaats in de dure ontwikkeltrajecten om tot wapensystemen te komen.

De feitelijk gescheiden markten gaan ten koste van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de defensie-uitgaven. De veelheid aan typen materieel, elk met eigen onderhouds- en bevoorradingsketens, beperkt de standaardisatie en interoperabiliteit bij gezamenlijk militair optreden. Dit maakt onderhoud en reparatie complexer, wat het voortzettingsvermogen tijdens militaire operaties ernstig kan beperken. Daarnaast blijven schaalvoordelen in de productie onvoldoende benut, waardoor de kosten per eenheid hoger liggen dan nodig. De VS hebben de productie van defensiematerieel in de jaren negentig sterk geconsolideerd door bedrijven met vergelijkbare activiteiten samen te voegen. De VS gingen van 51 naar 5 grote OEM's. De Europese consolidatie heeft vooral binnen landen plaatsgevonden, waardoor grote Europese OEM's actief zijn in veel verschillende deelmarkten.[79] Bronnen zijn schaars, maar geschat wordt dat het verdubbelen van de productieserie bij militair materieel de kosten per eenheid drukt met 10-20 procent.[80] Daarnaast kunnen Europese landen mogelijk 10-20

[73] *Wolff et al. (2025). Kiel Military Procurement Tracker; CPB (2025). Macro-economische effecten van hogere defensie-uitgaven.*
[74] *IISS (2024). Building Defence Capacity in Europe: An Assessment.*
[75] *ASD (2025), Facts and Figures Report. Dit betreft ook export van het ene Europese land naar het andere.*
[76] *Zie ook figuur 6.1 in Hoofdstuk 6.*
[77] *Tim Sweijs en Ron Stoop (2025). Zo brengen we de Europese defensiesector op orde, in: ESB.*
[78] *Zo hadden EU-lidstaten in 2016 17 tanktypes in dienst, tegenover één Amerikaanse. Voor 11 categorieën wapensystemen hadden Europese landen in totaal 178 types in dienst, de VS 30 (Munich Security Report 2017).*
[79] *PWC (2005). The Defence Industry in the 21st Century.*
[80] *The Costs of Non-Europe in the Defence Field (Briani, 2013) stelt dat het verdubbelen van een productieserie van jachtvliegtuigen circa 10% aan prijsbesparingen oplevert. Enlisting productivity to reinforce European defence (McKinsey,*

procent besparen, indien ze gezamenlijke orders plaatsen en zo steviger staan in onderhandelingen met gevestigde producenten.[81] De Europese Commissie schat in dat de lidstaten in 2024 1,8 miljard euro hadden kunnen besparen door 40 procent van de inkoop gezamenlijk te doen.[82] Dit gaat ervanuit dat op nieuwe contracten die gezamenlijk worden aanbesteed circa 10 procent kan worden bespaard. Naarmate uitgaven stijgen nemen ook de potentiele besparingen toe.

Duplicatie in de Europese defensie-industrie is een uitdaging die vooral speelt in specifieke deelmarkten. Analyses verwijzen vaak naar het aantal wapensystemen dat Europese landen in dienst hebben. Dit is vooral te verklaren door het feit dat in Europa naast zelf geproduceerde systemen ook Amerikaanse gebruikt, en veel landen bijvoorbeeld nog oude Sovjetsystemen gebruiken. Kijkende naar de productie wisselt de fragmentatie per deelmarkt. Zo produceert Europa drie soorten jachtvliegtuigen en één type tank. In de VS zijn dat er respectievelijk vier en één. Daartegenover staat bijvoorbeeld dat Europa zes soorten rijdende 155mm-artillerie produceert tegenover slechts één Amerikaans systeem, en veel meer verschillende soorten geleide wapens, zie ook figuur 2.4.[83]

Ondanks de fragmentatie van de Europese defensielandschap zijn er ook goede voorbeelden van Europese samenwerking die de weg vooruit kunnen wijzen. Voorbeelden zijn de consolidatie van een belangrijk deel van de militaire luchtvaartsector in Airbus Defence and Space en van producenten van geleide wapens in MBDA. Een succesvol Airbus-product dat de voordelen van samenwerking laat zien, is de A330 *Multinational Multi Role Tanker Transport* (MRTT, box 2.2). Een ander goed voorbeeld van Europese samenwerking op het terrein van de defensie-industrie is de identificatie van de *Priority Capability Areas (*PCA's) (paragraaf 2.3 en tabel 2.2). Een goed voorbeeld van vraagbundeling en standaardisatie is dat Nederland 46 Leopard gevechtstanks bestelde – met een optie op zes extra - volgens dezelfde specificaties als die Duitsland stelde.

Ook wat betreft de R&D-uitgaven in de defensiesector loopt Europa achter bij de VS. De EU en individuele landen gaven hieraan in 2023 ongeveer 14 miljard euro uit; in de VS maar liefst 130 miljard.[84] In termen van het BBP geven Europese landen minder dan 0,05 procent uit aan defensie-R&D, in de VS is dat 0,4 procent.[85] Historisch heeft de omvangrijke Amerikaanse defensie-R&D niet alleen militaire *capabilities* opgeleverd, maar ook belangrijke civiele doorbraken versneld. Bekende voorbeelden zijn het internet (via ARPANET), GPS, de computermuis, de magnetron en, indirect, de civiele kernenergiesector. Daarbij komt dat ook hier in Europa sprake is van fragmentatie. Meerdere landen ontwikkelen vergelijkbare technologieën parallel aan elkaar in plaats van samen te werken. Een voorbeeld is het grote aantal fregatten dat Europese landen parallel ontwikkelen.[86]

2013) stelt dat besparingen tot 20% mogelijk zijn. Voor beide rapporten is RAND (2008). Why Has the Cost of Fixed-Wing Aircraft Risen? een belangrijke bron.

[81] *Centrone & Fernandes (2024). Improving the quality of European defence spending. Gesprekken in het kader van de EBA wezen op besparingen tot 40% op individuele contracten.*

[82] *Europese Commissie (2025). Addendum to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Defence Readiness Omnibus COM(2025) 820 and to COM(2025) 821, COM(2025) 822, COM(2025) 823.*

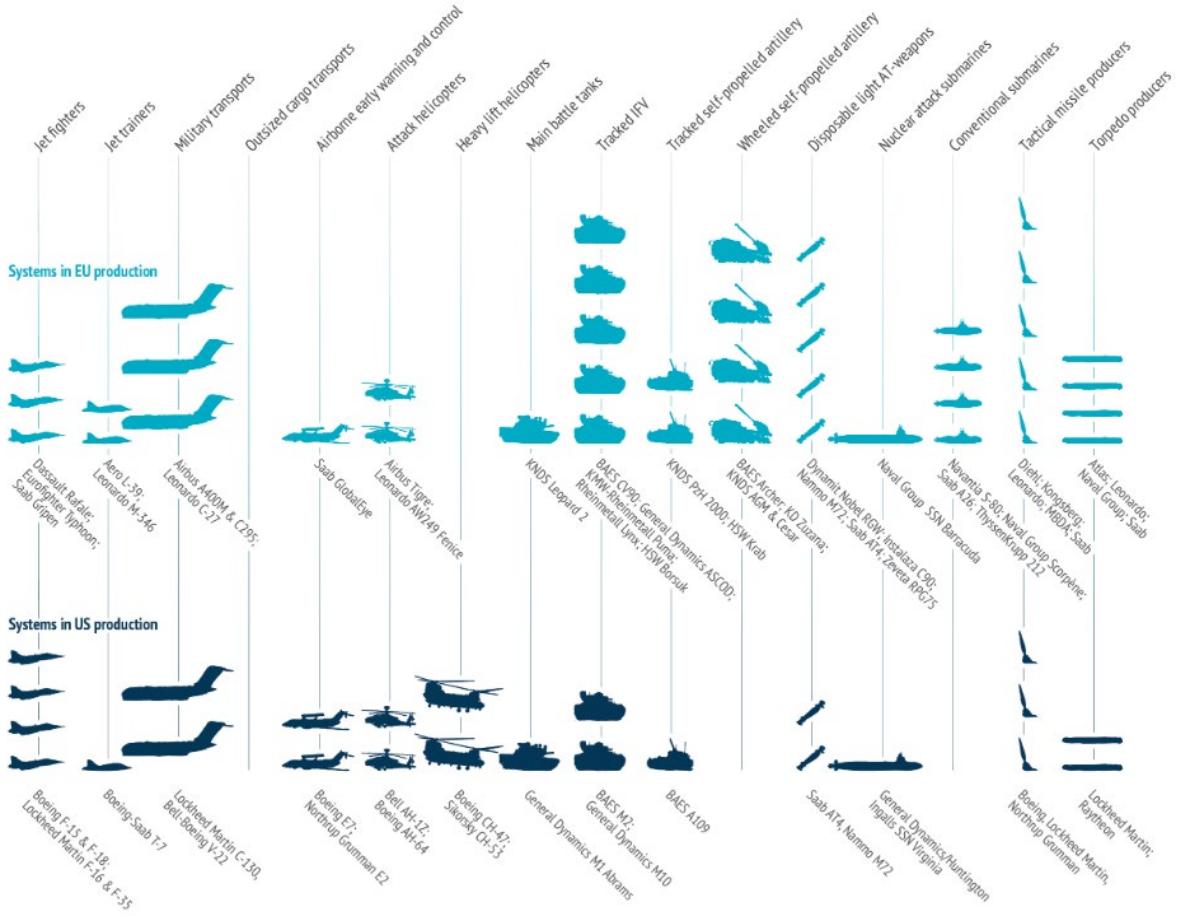
[83] *Jan Joel Anderson (2023). Building weapons together (or not) - How to strengthen the European defence industry.*

[84] *Europees Parlement (2025). Briefing - United States Defense Industrial Base.*

[85] *Rabobank (2025). Europe in the new NATO era.*

[86] *Het gaat onder meer om scheepstypen uit Nederland, Frankrijk, het VK, Spanje, Italië en Duitsland die recent in gebruik zijn genomen of momenteel in productie zijn.*

Figuur 2.4 Vergelijking van wapensystemen in productie in de Europese Unie en Verenigde Staten.
Bron: Building weapons together (or not) - How to strengthen the European defence industry. Anderson (2023).



De Europese defensie-industrie groeit gestaag, maar het aanbod loopt achter op de vraag. De oorlog in Oekraïne maakt momenteel bijvoorbeeld duidelijk dat Europa niet in staat is om op korte termijn voldoende luchtafweerraketten te produceren voor een groot conflict; de VS moeten deze blijven leveren. Het volume kapitaalinvesteringen bij de tien grootste Europese defensiebedrijven nam tussen 2021 en 2025 met 64 procent toe. Toch zien deze bedrijven de orderportefeuille ook gestaag groeien doordat de productie de orders niet bij kan benen. Eind 2025 hadden de grootste tien Europese defensiebedrijven ruim 420 miljard euro aan orders in de boeken staan.[87] In 2024 werkten volgens branchevereniging ASD 633.000 mensen in de Europese defensie-industrie, dat is een stijging van bijna 25 procent ten opzichte van 2020 (513.000 werknemers).

[87] *Zie figuur 3.2 in het volgende hoofdstuk.*

Box 2.2: De Multinational Multi Role Tanker Transport (MRTT) Fleet[88]

Europa wist al lange tijd dat het tekortschoot op het gebied van luchttransport en bijtanken in de lucht. Dat werd pijnlijk zichtbaar tijdens militaire operaties in Afghanistan en vooral boven Libië in 2011, waar Europese luchtmachten structureel afhankelijk bleken van Amerikaanse vliegtuigen om hun eigen missies uitvoerbaar te houden. Die afhankelijkheid kwam niet als een verrassing, maar bleef jarenlang zonder gezamenlijke oplossing. Landen bleven plannen vanuit hun eigen begroting, hun eigen luchtmacht en hun eigen industriële belangen.

De doorbraak kwam in 2012, toen Europese defensieministers het **Europees Defensieagentschap** expliciet de opdracht gaven om dit tekort gezamenlijk aan te pakken. Dat politieke besluit leidde echter niet direct tot actie. Pas in 2016 zetten Nederland en Luxemburg een concrete stap door gezamenlijk twee tank- en transportvliegtuigen aan te schaffen. Cruciaal daarbij was niet alleen wát ze kochten, maar vooral hóe ze het organiseerden. De aanschaf en het beheer werden bewust buiten nationale structuren geplaatst: de inkoop werd centraal geregeld en het volledige onderhoud, beheer en de operationele ondersteuning werden ondergebracht bij een gezamenlijke NAVO-organisatie.

Daarmee kwam niet nationale eigendom, maar toegang tot capaciteit centraal te staan. Landen kopen geen vliegtuig onder eigen vlag, maar een gegarandeerd aantal vlieguren per jaar. De vliegtuigen worden civiel geregistreerd en gezamenlijk ingezet vanaf vaste bases in Nederland en Duitsland, met multinationale bemanningen. Nadat het programma eenmaal was gestart, sloten ook andere landen zich aan. Duitsland en Noorwegen volgden in 2017, België en Tsjechië in de jaren daarna. De gezamenlijke vloot groeide daarmee van twee naar acht toestellen, die vanaf 2020 operationeel inzetbaar zijn voor bijtanken in de lucht, strategisch transport en medische evacuaties. In 2025 besloten ook Zweden en Denemarken toe te treden en wordt de vloot verder uitgebreid richting twaalf toestellen.

Deze casus laat zien dat Europese samenwerking wel degelijk van de grond kan komen wanneer een kleine groep landen het initiatief neemt en bereid is risico te dragen. Door eigendom en gebruik los te koppelen, besluitvorming te beperken tot toetreding en de uitvoering onder te brengen bij professionele gezamenlijke organisaties, ontstaat schaal die individuele landen niet zelfstandig kunnen realiseren. De gezamenlijke tanker- en transportvloot is daarmee een werkend voorbeeld van hoe Europa strategische capaciteit kan opbouwen zonder te wachten op volledige unanimiteit.

[88] *Gebaseerd op Denkwerk, Markt en Macht (2025).*

2.3 Operationele en materiële afhankelijkheden in Europa

Europa beschikt op veel terreinen nog over onvoldoende militaire *capabilities* en is daardoor voor zijn militair vermogen in belangrijke mate afhankelijk van de VS. Militaire *capabilities* zijn het geheel van personeel, materieel, technologie, infrastructuur en plannen die een krijgsmacht in staat stelt om specifieke opdrachten en gevechtstaken succesvol uit te voeren. De genoemde afhankelijkheid is historisch gegroeid binnen de NAVO, waar de VS lange tijd het grootste deel van de bescherming en de kritieke militaire vermogens voor hun rekening namen. Door de verslechterde veiligheidssituatie en de verschuivende geopolitieke verhoudingen wordt deze afhankelijkheid echter steeds problematischer. De Russische oorlog tegen Oekraïne, het bredere dreigingsbeeld voor Europa en Nederland, bestaande capaciteitstekorten binnen de NAVO-landen en de ambitie om te komen tot een evenwichtiger trans-Atlantische lastenverdeling vergroten de noodzaak om Europese defensiecapaciteiten versneld te versterken. Ondanks de stijgende defensie-uitgaven is Europa op dit moment nog niet in staat om zonder substantiële Amerikaanse steun langdurig een grootschalig militair conflict te voeren en vol te houden.

De Europese Raad heeft negen kritieke militaire *capabilities* geïdentificeerd waarvoor er in Europa tekorten zijn, de zogeheten *priority capabilities areas* (PCA, tabel 2.2).[89] Deze tekorten maken duidelijk welke vermogens Europa op dit moment militair nog *niet* zelfstandig kan uitvoeren en daarvoor afhankelijk is van derde landen, zoals de VS. Zowel de operationele als de materiële afhankelijkheden kunnen worden verminderd door de Europese industrie beter in staat te stellen de benodigde producten te ontwikkelen en te leveren. Het doel bij de identificatie van deze *capabilities* gezamenlijk te ontwikkelen en Europa autonomer te maken. Deelname aan deze trajecten is vrijwillig. Nederland trekt samen met Denemarken, Kroatië, Letland en Spanje de *capability* area "drones en counter-drones" (zie ook box 2.3). Daarnaast pakt Nederland de leiding op het thema "militaire mobiliteit": het effectief verplaatsen van mensen en materieel. Dat gebeurt samen met Duitsland en België. Binnen elke PCA identificeren landen gezamenlijke behoeften en de wijze waarop deze kritieke tekortkomingen opgelost gaan worden.

[89] *Europese Commissie (2025). Defense Readiness Roadmap 2030.*

Tabel 2.2 Negen kritieke capability-tekorten binnen Europa
Bron: Defense Readiness Roadmap 2030 (Europese Commissie, 2025)

CAPABILITIES	STATUS
Lucht- en raketverdediging	Er mist een geïntegreerd schild tegen alle luchtbedreigingen (raketten, vliegtuigen, drones) met NATO C2-integratie. Plannen zoals European Air Shield starten in 2026, maar nog niet operationeel.
Strategic enablers	Tekorten in strategisch luchttransport, air-to-air refueling, *maritime awareness*, gevechtscapaciteiten, space en grensbeveiliging. Beperkte interoperabiliteit.
Militaire mobiliteit	Geen volledig EU-breed transportnetwerk voor snelle troepenverplaatsing.
Artillerie systemen	Onvoldoende geavanceerde vuursystemen met moderne artillerie en langeafstandsprecisieraketten.
Cyber, AI, Elektronische oorlogsvoering	Gebrek aan geavanceerde systemen voor elektromagnetisch spectrumbeheer en cyberoperaties.
Raketten en munitie	Strategische voorraden en industriële capaciteit ontoereikend voor snelle aanvulling. Opschaling nodig.
Drones en Counter-drones systemen	Geen uitgebreide onbemenste vloot (lucht, grond, oppervlak, onderwater) met autonome capaciteiten.
Grondgebondensystemen	Volledig spectrum, interoperabele landgevechtscapaciteiten voor operaties met hoge intensiteit.
Maritiem	Verbeterde maritieme capaciteiten om maritieme veiligheid, situationeel bewustzijn en bescherming van zeeroutes te waarborgen.

Naast operationele afhankelijkheden kent Europa per domein ook materiële afhankelijkheden (tabel 2.3). Bij materiële afhankelijkheden gaat het om capaciteiten waarover Europa wel beschikt, maar waarvoor het voor het onderliggende materieel afhankelijk is van niet-Europese leveranciers. Daarbij is een afhankelijkheid risicovol wanneer ze ertoe kan leiden dat Europa niet tijdig over de benodigde militaire capaciteiten, of over voldoende aantallen daarvan, kan beschikken. Dit zet de gevechtskracht en het voortzettingsvermogen ernstig onder druk. De rest van dit hoofdstuk richt zich op deze materiële afhankelijkheden.

Tabel 2.3 Overzicht per domein

DEFENSIEGEBIED	EUROPESE PRODUCTIE	AFHANKELIJKHEID
Land	Grotendeels eigen productie	Raket- en luchtafweersystemen
Lucht	60% productie in Europa	Sterke afhankelijkheid VS
Maritiem	Sterke maakindustrie	Afhankelijk van subsystemen
Ruimtedomein	Veel ambitie, prille investeringen	Sterke afhankelijkheid VS
Software, cyber en digitale infrastructuur	Met name sterk in C2-systemen	Overwegend afhankelijk van de VS

De Europese afhankelijkheid in termen van defensiematerieel is de laatste jaren groter geworden. De wapenimport uit de VS steeg tussen 2020 en 2024 met 155 procent. EU-landen

schaffen sinds de Russische inval in 2022 minder dan de helft van de grote wapensystemen binnen de EU aan.[90] Voor Europese NAVO landen ging de afhankelijkheid van niet-Europese systemen van circa 30 procent in de jaren voor de Russische inval naar bijna de helft in jaren daarna.[91] De mate van importafhankelijkheid verschilt echter tussen Europese landen. Polen besteedt bijvoorbeeld ruim twee derde van de materieeluitgaven buiten Europa, terwijl dit voor Duitsland circa een vijfde deel betreft.[92] Voor Nederland is nog geen exact inzicht in het aandeel materieeluitgaven naar land van herkomst. Op moment van schrijven werkt Defensie eraan om dit inzicht te verkrijgen. In het coalitieakkoord 2026-2030 is het streven opgenomen om 50 procent van de Defensie-uitgaven bij Nederlandse en Europese bedrijven te besteden (inclusief licentieproductie en onderhoud) en 40 procent van de defensieaankopen en productie gezamenlijk met Europese partners te doen.

Europa is technisch gezien in staat om veel soorten defensiematerieel zelf te produceren. Toch kiezen veel Europese landen er niet altijd voor om Europees in te kopen. Daarvoor zijn verschillende redenen: de sterke technologische voorsprong van derde landen, met name de VS, padafhankelijkheid door historische materieelkeuzes, beperkte productiecapaciteit en verschillen in kwaliteit. Slechts voor een beperkt aantal belangrijke capaciteiten geldt dat Europese bedrijven, ongeacht schaal of kwaliteit, nog niet in staat zijn de benodigde systemen te produceren. Tabel 2.4 laat zien op welke termijn kritieke nieuwe wapensystemen in Europa kunnen worden ontwikkeld. Daaruit blijkt dat het voor bepaalde kritieke capaciteiten, zoals raketartillerie, geen optie is om te wachten op een volwaardig Europees alternatief.

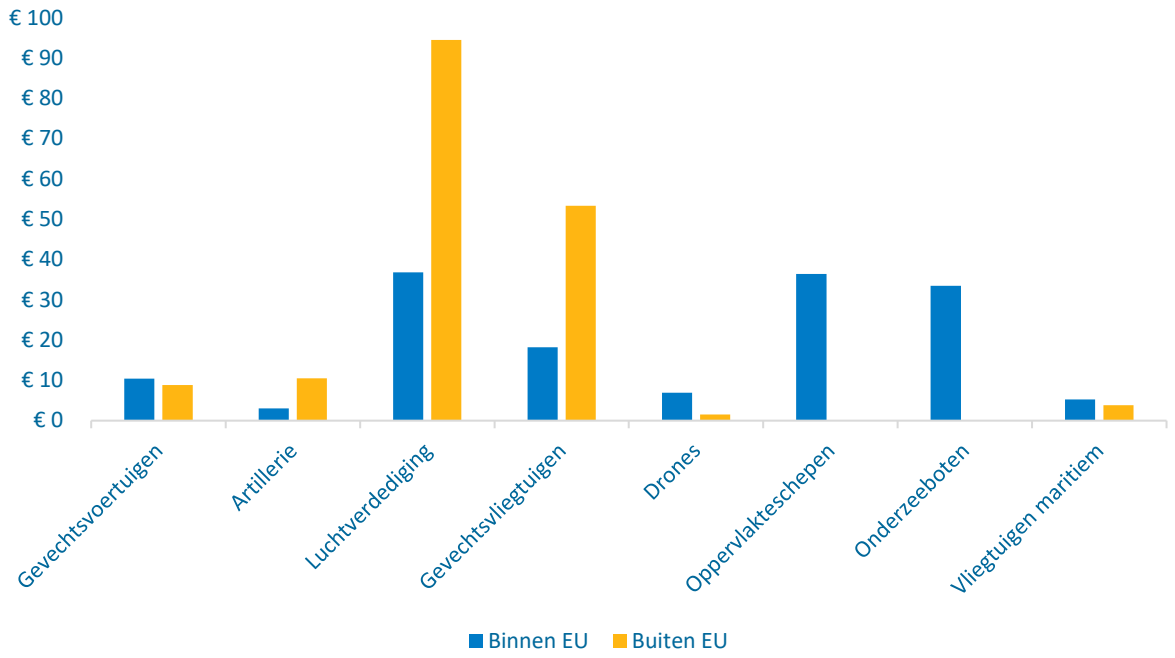
Tabel 2.4 Tijdshorizon voor afbouwen afhankelijkheden

WAPENSYSTEEM	TIJDSHORIZON
Gevechtstanks (volgende generatie)	2040
6de generatie gevechtsvliegtuig	Na 2045
Luchtverdediging	2030 tot 2035
Raketartillerie zoals HIMARS	Circa 2045
Zware transporthelikopter zoals Chinook	2030
Communicatiesatelliet zoals IRIS	2030

De huidige afhankelijkheid van derde landen verschilt per militair domein; de grootste afhankelijkheid doet zich voor bij luchtafweersystemen (figuur 2.5). Ook in het luchtdomein is de afhankelijkheid zeer groot. Voor sommige onderdelen binnen dit domein is daadwerkelijk sprake van afhankelijkheid van niet-Europese leveranciers. Voor andere onderdelen bestaan wel Europese alternatieven, maar worden deze niet altijd gekozen. Dat heeft vooral te maken met kosten, snelheid en operationele overwegingen. Hierna wordt nader ingegaan op de afhankelijkheden binnen de specifieke domeinen, zowel in Europa als in Nederland.

[90] *Europese Commissie (2025). European Macroeconomic Report 2026.*
[91] *IISS (2025). Progress and Shortfalls in Europe's Defence.*
[92] *IFW Kiel (2025). Kiel Military Procurement Tracker.*
[93] *Op basis van European Macroeconomic Report 2026 (Europese Commissie, 2025), naar Bruegel.*

Figuur 2.5 Waarde materieelcontracten van EU-landen naar type systeem in miljarden, tussen 2022 en eind 2025.
Bron European Macroeconomic Report 2026. Europese Commissie (2025).



Land

Europa kan veel landuitrusting zelf produceren, maar blijft juist bij cruciale raket- en luchtafweersystemen zeer afhankelijk van niet-Europese leveranciers. Europese bedrijven zijn in staat voertuigen, subsystemen, munitie en klein-kaliberwapens zelf te produceren. Landuitrusting wordt door Europese krijgsmachten dan ook overwegend in Europa aangeschaft. Bij zware raketartillerie en luchtafweersystemen ligt dat anders: die worden nog vrijwel uitsluitend geproduceerd in derde landen. Zo wordt raketartillerie nog niet in Europa geproduceerd en zijn alle uitstaande orders toe te schrijven aan de Amerikaanse HIMARS en het Israëlische PULS-systeem. Ook luchtafweer die in staat is ballistische raketten buiten de dampkring te onderscheppen wordt uitsluitend ingekocht in de VS (THAAD) en Israël (Arrow 3) en beschikt Europa niet over eigen productie. Voor korte, middellange en lange afstand bieden Europese fabrikanten wel alternatieven, zoals het SAMP/T-systeem uit Frankrijk en Italië.

Nederland maakt voor de landmacht overigens overwegend gebruik van Europese systemen. Zo gebruikt de landmacht Duitse tanks en houwitsers, Zweedse infanteriegevechtsvoertuigen en Nederlands-Duitse pantserwagens. Met name bij raketsystemen is sprake van niet-Europese herkomst.

Lucht

Voor het luchtdomein kent Europa de sterkste, gemengde afhankelijkheid van leveranciers buiten Europa. Hoewel meer dan 60 procent van de Europese vliegtuigen en helikopters in Europa is gemaakt, komt ongeveer een-derde van de vloot uit de VS en een klein deel uit de rest van de wereld.[94] Tankers, transportvliegtuigen en kleinere en middelgrote helikopters worden in Europa geproduceerd. Voor zware transporthelikopters is Europa volledig afhankelijk van de VS en voor de speciale-missie platformen, jachtvliegtuigen en

[94] *FightGlobal (2026). Rapport World Air Forces 2026.*

gevechtshelikopters is Europa grotendeels afhankelijk. De laatste categorieën kunnen ook in Europa worden geproduceerd, zoals de Europese Tigre (gevechtshelikopter) en de Eurofighter (jachtvliegtuig), maar deze zijn minder geavanceerd dan Amerikaanse alternatieven als de F-35 en de AH-64. Daarom blijven landen materieel kopen van de VS. Dit maakt dat Europa in bepaalde kritieke categorieën (zoals zware helikopters en gevechtsvliegtuigen) erg afhankelijk blijft van met name Amerikaanse fabrikanten.

Tegelijkertijd levert Nederland cruciale onderdelen voor enkele Amerikaanse wapensystemen, waardoor er een vorm van wederzijdse afhankelijkheid bestaat. Niet minder dan 86 van de 130 vliegtuigen en helikopters van de luchtmacht en marine zijn van Amerikaanse oorsprong.[95] Alle jachtvliegtuigen en gevechtshelikopters zijn Amerikaanse modellen. Voorbeelden van Europees materieel waar Nederland gebruik van maakt zijn de Cougar, Caracal, PC-7, NH90-helikopters en de A330 MRTT tankvliegtuigen. Tegelijkertijd leveren Nederlandse bedrijven voor enkele Amerikaanse vliegende systemen (waaronder F-35 en AH-64) onderdelen, systemen en composieten. De Amerikaans industrie is dus ook afhankelijk van de Nederlandse.

Maritiem

Europa heeft een sterke maritieme maakindustrie, maar blijft voor kritieke subsystemen, met name raketmunitie, in hoge mate afhankelijk van derde landen. Europa beschikt over een omvangrijke en technologisch geavanceerde maritieme industrie: Frankrijk, het VK, Italië en andere Europese landen kunnen vrijwel alle typen schepen bouwen.[96] Van de ruim honderd fregatten in Europa zijn slechts een handvol niet afkomstig van Europese scheepswerven.[97] Hoewel Europa in staat is om zelf wapensystemen te produceren, blijft Europa deels afhankelijk van derden als het gaat om raketmunitie en kritieke subsystemen, zoals radars en torpedosystemen.[98] Er zijn Europese alternatieven beschikbaar, maar de omschakeling naar Europese systemen is kostbaar.

Nederland beschikt over een hoogtechnologische scheepsbouwsector met schepen van eigen ontwerp en sensoren van eigen bodem. Nederlandse schepen zijn veelal van Nederlands ontwerp, bevatten hoofdzakelijk Nederlandse sensoren en zijn uitgerust met veel Europese subsystemen (denk aan de Duitse motoren). Toch blijven de Amerikaanse wapensystemen onmisbaar voor inzetbaarheid en slagkracht van de Koninklijke Marine, al zijn op dit vlak ook verschuivingen te zien. Zo gaan de nieuwe onderzeeboten gebruik maken van een Franse torpedo en schaft Nederland in 2026 een antischeepsraket aan die voor het grootste deel in Noorwegen wordt geproduceerd.

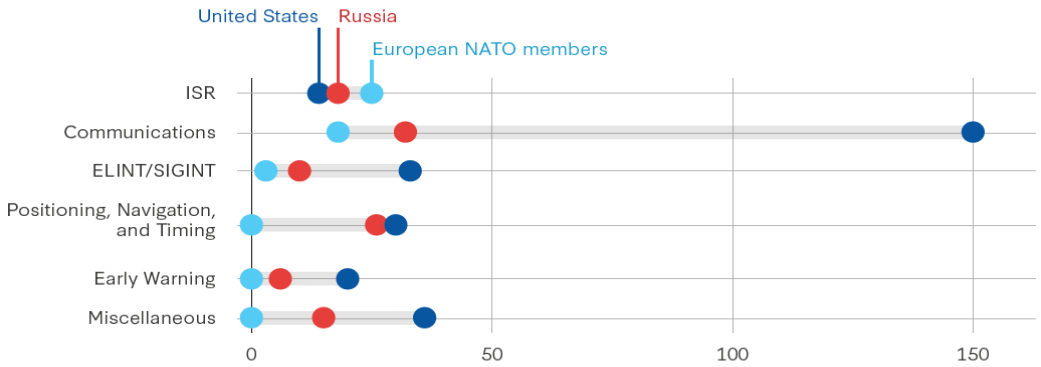
Ruimtedomein

Ondanks het groeiende belang van het ruimtedomein, blijft Europa industrieel en operationeel een relatief kleine speler en is het erg afhankelijk van de VS. Satellieten vormen het hart van ons defensiesysteem: ze bieden precieze navigatie-, positie- en tijdsbepaling, wereldwijde communicatie en continue inlichtingen. Figuur 2.6 toont de beschikbaarheid van satellieten in de VS, Rusland en Europa. Er is sprake van een sterke toename in Europese investeringen in satellietcapaciteit via Europese programma's. Toch ontbeert Europa de nodige infrastructuur. Europa beschikt via Frans Guyana over lanceercapaciteit, maar door de beperkte frequentie en hoge kosten wordt vaak gebruik gemaakt Amerikaanse commerciële capaciteit.

[95] *Ministerie van Defensie (2026). Webpagina: Vliegtuigen en helikopters.*
[96] *KIVI (2022). Position paper: Marinebouw.*
[97] *Eigen analyse EBA secretariaat*
[98] *Idem.*

Nederland heeft de nodige kennis, wetenschappelijke basis en industrie om specifieke satellieten en sensoren te bouwen. Er worden stappen gezet door te investeren in eigen capaciteiten, zoals diverse typen satellieten (zoals de Nano- en PAMI satellieten), sensoren en een robuuste en interoperable architectuur. Deze investeringen verminderen de afhankelijkheden, maar op korte termijn blijft Nederland sterk afhankelijk van de VS in het ruimtedomein.

Figuur 2.6 : Satellieten van Europese NAVO-landen, Rusland en de VS.
Bron: How Europe Can Defend Itself with Less America. CSIS (2025).



Note: For the purpose of this report, the European NATO members category excludes Turkey.

Software, cyber en digitale infrastructuur

Op digitaal vlak zijn de afhankelijkheden van Europese krijgsmachten van niet-Europese leveranciers zeer groot. Europese krijgsmachten draaien, net als de bredere Europese economie, in grote mate op Amerikaanse software en digitale infrastructuur. Bovendien wordt de toepassingen van AI steeds belangrijker in het functioneren van de krijgsmacht. Vanwege de sterke Amerikaanse AI-capaciteiten zien we een groeiende afhankelijkheid op het gebied van AI-technologie. Gezien het brede scala aan technologieën is het slechts beperkt mogelijk de afhankelijkheid in cijfers uit te drukken. Een indicatie kan gegeven worden aan de hand van hyperscale clouddiensten, in staat om grote hoeveelheden informatie te verwerken. Het marktaandeel van Europese bedrijven in de markt voor deze diensten in Europa was in 2025 circa 13 procent, Amerikaanse bedrijven hebben 72 procent in handen.[99] Europese landen, waaronder Nederland, hebben op enkele specifieke vlakken wel een sterke positie, zoals *command and control* (C2)-systemen.

Afhankelijkheid van grondstoffen en binnen toeleveringsketens

De defensie-industrie leunt op kwetsbare grondstofketens, waardoor de productie van belangrijk militair materieel gevoelig is voor geopolitieke verstoringen. [100] De Europese en Nederlandse defensie-industrie zijn erg afhankelijk van een aantal kritieke grondstoffen, vooral zeldzame aardmetalen, die slechts in een beperkt aantal landen worden gewonnen, waaronder China. Daardoor ontstaan kwetsbaarheden in de toeleveringsketen. Exportbeperkingen vanuit deze landen kunnen leiden tot acute tekorten bij de productie van belangrijk defensiematerieel, zoals vliegtuigmotoren. In Nederland vindt nauwelijks winning plaats van defensie-relevante grondstoffen, en ook binnen Europa is de mijnbouw beperkt. Zowel de Europese Commissie als de

[99] *IISS (2025). Progress and Shortfalls in Europe's Defence: An Assessment.*
[100] *Berenschot (2024). Afhankelijkheden, risico's en maatregelen ten aanzien van het gebruik van kritieke grondstoffen en materialen binnen de Defensie Industrie Strategie-gebieden en HCSS & PWC (2014). Raw material and supply chain vulnerabilities in the Dutch defence sector.*

NAVO[101] werkt aan het beperken van de risico's rond grondstofafhankelijkheden, onder meer door lijsten met kritieke grondstoffen op te stellen. Van de 34 grondstoffen die de Europese Commissie als kritiek aanmerkt, wordt slechts 3 procent binnen Europa gewonnen.[102]

De defensie-industrie heeft bovendien maar beperkt inzicht in de eigen toeleveringsketens en de afhankelijkheid van grondstoffen. Een meerderheid van de bedrijven in de Nederlandse defensie-industrie kent alleen de directe toeleveranciers en maar weinig bedrijven kennen de gehele eigen keten.[103] Ook bij het onderzoek naar de toepassing van kritieke grondstoffen in de Nederlandse LCF-fregatten bleek dat Defensie enkel zicht heeft op de OEM en haar tier-1 toeleveranciers.[104] Per land verschilt de mate waarin dit het geval is. Van Frankrijk is bijvoorbeeld bekend dat het ministerie van Defensie de toeleveringsketens van het eigen materieel goed in beeld heeft gebracht, inclusief de levering van grondstoffen.[105]

De defensie-industrie kent een aantal additionele sectorspecifieke afhankelijkheden binnen de toeleveringsketen.[106] Een voorbeeld hiervan zijn de chemicaliën die nodig zijn voor de productie van explosieven zoals TNT voor onder meer artilleriegranaten voor Oekraïne. Schattingen van de toekomstige behoeften hiernaar duiden erop dat een verdubbeling van de Europese productiecapaciteit nodig is om niet meer afhankelijk te zijn van China, waaruit nu veel wordt geïmporteerd.[107] In 2019 schatte de Europese Commissie in dat de Europese toeleveringsketen zeer afhankelijk is van componenten voor *dual-use* technologie, zoals componenten voor drones, batterijen, brandstofcellen en robots. Het is niet bekend wat momenteel de situatie is voor *single-use* technologie of door Defensie benutte *dual-use* technologie. Wel is bekend dat componenten zoals hoogwaardige magneten, waarvan China het grootste deel van de wereldmarkt in handen heeft, van groot belang zijn voor militair materieel.[108]

[101] De NAVO hanteert een lijst van twaalf kritieke grondstoffen die essentieel zijn voor de defensie-industrie, zie NAVO (2024). NATO releases list of 12 defence-critical raw materials.
[102] Berenschot (2024). p.22
[103] Berenschot (2024). p.35
[104] HCSS & PWC (2014). p.18
[105] Bijlage 7, deze gaat in op het defensie-industriebeleid in andere Europese landen.
[106] Europese Commissie (2019). Materials Dependencies for Dual-Use Technologies Relevant to Europe's Defence Sector.
[107] EPC (2025). Running on empty: the chemical shortage undermining European defence.
[108] CSIS (2025). China's New Rare Earth and Magnet Restrictions Threaten U.S. Defense Supply Chains.

Box 2.3: Afhankelijkheden bij onbemenste systemen

Onbemenste systemen of *drones* hebben een belangrijke rol op het moderne slagveld. Het gaat om een brede groep systemen; Van kleine *First Person View* (FPV)-drones van honderden euro's, tot onbemenste jachtvliegtuigen van tientallen miljoenen euro's en zelfs onderzeeboten. Exacte cijfers zijn niet beschikbaar, maar geschat wordt dat Europese landen circa een derde van de drones binnen Europa aanschaffen. De VS, Israël en Turkije hebben samen ruim de helft van de markt in handen.[109]

In de breedte loopt Europa bij deze technologie achter. De VS zijn bij complexe systemen het meest gevorderd, zoals bijvoorbeeld te zien is aan de verschillende onbemenste jachtvliegtuigen die Amerikaanse bedrijven nu actief testen. Nederland is recent aangehaakt bij dit ontwikkeltraject.[110] Samen met Israëlische en Turkse aanbieders domineren Amerikaanse bedrijven de Europese markt voor grotere vliegende drones (ISR-UAV's). Met de zogeheten Eurodrone waarvoor verschillende landen orders hebben geplaatst wil Airbus deze markt betreden.[111]

Bij kleinere drones beschikt Europa over meer aanbieders, deze markt is zeer dynamisch en overal in Europa zijn aanbieders van verkennings- en FPV-drones te vinden. Ook in Nederland bieden bedrijven deze systemen of belangrijke componenten daarvan aan. Vanwege de directe ervaring op het slagveld worden Oekraïense bedrijven als Europese koploper gezien.[112] Veel Europese bedrijven werken actief samen met Oekraïne om producten door te ontwikkelen. Voor veel componenten van kleine drones is Europa afhankelijk van de Chinese industrie, zoals hierboven wordt beschreven.

Ook drones voor maritieme toepassingen en voor op land worden steeds meer toegepast. Onbemenste onderwatervoertuigen worden al relatief veel benut bij bijvoorbeeld de bestrijding van mijnen. Hiervoor zijn verschillende Nederlandse en Europese aanbieders. Exact inzicht in afhankelijkheden is er niet. De VS en Australië werken aan grotere onbemenste onderzeesystemen, en Oekraïne heeft successen geboekt met onbemenste boten die ingezet worden tegen oppervlakteschepen.

Op land worden drones gebruikt voor onder meer evacuatie-, transport- en (in nog beperkte mate) gevechtstaken. Simpele systemen die helpen bij het onschadelijk maken van explosieven worden al langer benut, maar in recente jaren worden deze drones ook groter en complexer. In Nederland vindt de productie plaats van een in Estland ontworpen systeem, dat ook aan verschillende landen is verkocht en met succes wordt gebruikt door Oekraïne.[113] Door de kleinschalige inzet is van echte afhankelijkheden nog niet te spreken.

[109] *Rabobank (2026). European drone investments: Mapping the value chain.*
[110] *Ministerie van Defensie (2026). Webpagina: Defensie zet volgende stap in programma onbemenste luchtsystemen.*
[111] *IISS (2025). Progress and Shortfalls in Europe's Defence – An Assessment (IISS, 2025)*
[112] *Financieel Dagblad (2026). Oekraïense defensiesector mag wapens exporteren, grote interesse in Europa*
[113] *DefenseNews (2026). Dutch plant for combat-zone robots offers fresh supply pipeline for Ukraine.*

3. Economische effecten van defensie-uitgaven

1

Europese defensie-uitgaven stijgen in hoog tempo en krijgen steeds meer economische betekenis. De primaire baten van hogere defensie-uitgaven vloeien voort uit een grotere collectieve veiligheid: in vrede kunnen blijven leven. Deze veiligheid en weerbaarheid vormen een randvoorwaarde voor een goed functionerende economie.

2

Vanuit veiligheidsperspectief zijn er belangrijke en urgente redenen om de Europese - en daarbinnen Nederlandse - defensie-industrie te versterken. Hierbij is het van belang de economische kosten te beperken en de baten te vergroten.

3

Volgens economisch onderzoek leiden hogere defensie-uitgaven tot bescheiden effecten op de economische groei. Dat geldt op Europees niveau, maar zeker ook voor Nederland. Dat is echter geen gegeven, maar ook afhankelijk van de te maken beleidskeuzes.

4

Defensie kan verder bijdragen aan spillovers door R&D te richten op fundamenteel en dual-use onderzoek met bredere maatschappelijke toepassingen, door bij inkoop open te staan voor nieuwe technologische oplossingen en nieuwe spelers en door het bouwen en onderhouden van ecosystemen op specifieke terreinen.

5

Beleidskeuzes kunnen de economische uitkomsten positief beïnvloeden. Dat vraagt om productie op Europese schaal, specialisatie op basis van comparatieve voordelen, export- en handelsbevordering en investering in R&D, met de randvoorwaarden beter op orde.

6

Gegeven de schaarste aan productiefactoren en andere knelpunten, is inflatoire druk waarschijnlijk en zal ook verdringing van andere economische activiteiten plaatsvinden. Dit past bij een aanpassing van de economie, ondernemers die kansen grijpen, en de wens om het borgen van veiligheid op strategische gronden deels nationaal in te vullen.

Aan het einde van de Koude Oorlog groeide in het Westen de brede overtuiging dat grootschalige oorlogen voorgoed tot het verleden behoorden. In die sluimerperiode daalden de defensie-uitgaven. De defensie-uitgaven in EU-landen, die aan het einde van de Koude Oorlog iets onder de 3 procent van het bbp lagen, daalden naar circa 1,5 procent om vanaf 2015 weer licht te stijgen. In de periode 2020–2023 bedroegen de defensie-uitgaven in rijke landen ongeveer 1,75 procent van het bbp.[114] Met de dalende uitgaven nam ook de aandacht in het economisch onderzoek voor de effecten van defensie-uitgaven af. Recent is echter sprake van een hernieuwde belangstelling, die samengaat met meer aandacht voor de vormgeving van industriebeleid.

Dit hoofdstuk gaat in op de economische effecten van defensie-uitgaven in Nederland en Europa op basis van (recente) inzichten uit economisch onderzoek. Het hoofdstuk beoogt *niet* de (stijgende) defensie-uitgaven economisch te rechtvaardigen; nationale en internationale veiligheid vormen daarvoor de primaire overweging. Het is in dit onderzoek een gegeven dat een uitbreiding van de militaire capaciteiten nodig is om onze collectieve veiligheid zo goed mogelijk te borgen. Zoals het vorige hoofdstuk toelicht, vraagt dit om een opschaling van de innovatieve en industriële capaciteit in Europa en in Nederland als onderdeel daarvan.

Economisch onderzoek biedt inzicht *in de wijze* waarop hogere defensie-uitgaven de economie beïnvloeden. Deze economische (neven-)effecten hangen daarbij mede af van (toekomstige) beleidskeuzes op nationaal en Europees niveau. Deze effecten zullen ook van belang zijn voor het maatschappelijk draagvlak van hogere uitgaven. Naast het feit dat de hogere defensie-uitgaven een verzekeringspremie vormen, zal immers ook de wens bestaan dat Nederland vruchten plukt van deze nieuwe groeimarkt.

Tegen deze achtergrond gaat dit hoofdstuk nader in op een viertal vragen:

- Wat zijn de economische baten van veiligheid (paragraaf 3.1)?
- Wat zijn verschillende uitgavencategorieën en welk effect hebben omstandigheidsfactoren (paragraaf 3.2)?
- Wat zijn de huidige inzichten over de economische effecten (paragraaf 3.3)?
- Welke beleidslessen dragen eraan bij dat de economische baten van hogere defensie-uitgaven zo positief mogelijk uitvallen (paragraaf 3.4)?

3.1 De economische baten van veiligheid

De belangrijkste baten van defensie vloeien voort uit veiligheid; defensie is er uiteindelijk op gericht om in vrede te kunnen leven. Investeringen in defensie hebben als belangrijk doel de veiligheid van de Nederlandse samenleving te vergroten, of anders gezegd schade aan leven, vrijheid en bezit te voorkomen. Vanuit de welvaartstheorie kunnen deze schadekosten worden opgevat als de geldbedragen die nodig zouden zijn om alle benadeelden te compenseren. De potentiële omvang van die schade is enorm groot, maar moeilijk in te schatten. De kans op dergelijke schade is door de geopolitieke ontwikkelingen toegenomen, maar deze blijft onzeker. Een deel van de potentiële schade is daarnaast onomkeerbaar, met name wanneer sprake is van verlies van mensenlevens. Dit alles maakt dat de economische baten van veiligheid moeilijk te kwantificeren zijn en daarmee een optimaal niveau van veiligheid moeilijk te bepalen.[115]

---

[114] *IMF (2026). World Economic Outlook 2026, hoofdstuk 4.*
[115] *SEO (2026). Economische effecten van defensie-uitgaven.*

Weerbaarheid en veiligheid vormen belangrijke randvoorwaarden voor een goed functionerende economie.[116] Perioden met grote geopolitieke instabiliteit worden geassocieerd met lagere werkgelegenheid en investeringen.[117] De exacte economische baten zijn maar zeer beperkt te duiden omdat het niet voorspelbaar is hoe een potentieel toekomstig conflict eruitziet. De Russische inval in Oekraïne geeft inzicht in de impact: de kosten in termen van verloren bbp in de jaren 2022-2027 worden geschat op 700 miljard dollar voor enkel Oekraïne en de omliggende landen in Oost-Europa en Centraal-Azië.[118] Economisch onderzoek laat eenduidig zien dat de kosten van een oorlog op het eigen grondgebied groot zijn.[119] De inzet van de krijgsmacht bij een Russische inval in de Baltische staten zal in Nederland veel onzekerheid en hoge economische kosten met zich meebrengen. Hetzelfde geldt voor hybride vormen van oorlogsvoering.

Vanuit veiligheidsperspectief kunnen er redenen zijn om de defensie-industrie meer te bevorderen dan andere sectoren; dit is afhankelijk van de situatie. In de huidige Europese situatie, waarin landen herbewapenen in reactie op de Russische agressie en de VS een kleinere rol gaan spelen in de Europese veiligheidsarchitectuur is duidelijk te stellen dat de extra Europese defensie-uitgaven zijn gericht op het beschermen van de eigen veiligheid. De huidige en naar verwachting ook toekomstige situatie maakt de relatie tussen investeringen in defensie en de bijbehorende industrie daarmee tastbaar; de kosten van militaire steun aan Oekraïne zijn bijvoorbeeld maar een fractie van de potentiële kosten die Nederland en Europa moeten dragen als Oekraïne de oorlog verliest, omdat de veiligheidsrisico's voor Europa dan verder toenemen.[120]

3.2 Effecten naar type bestedingen en context

Verschillende typen defensie-uitgaven hebben verschillende economische effecten.[121] Deze effecten kunnen bovendien variëren over tijd en hangen af van de bredere economische context. Recent onderzoek maakt vaak gebruik van economische multipliers om deze verschillen inzichtelijk te maken (box 3.1).[122] Zo zijn uitgaven aan materieel in de basis consumptief; ze hebben beperkt effect op productiviteit. Van dergelijke overheidsuitgaven is niet te verwachten dat ze duurzaam positieve economische effecten hebben; wel is het mogelijk dat ze op kortere termijn leiden tot een economische impuls. Defensiematerieeluitgaven bij (specifieke) bedrijven kunnen er ook toe leiden dat deze bedrijven op grote schaal gaan exporteren.[123] In de Nederlandse context is dit terug te zien bij de radarsystemen die worden geëxporteerd; in de praktijk was Defensie vaak de eerste klant voor deze producten en stelde daarmee de producenten in staat om een bewezen product op de exportmarkt aan te bieden.

Bij industriële uitbreiding kan de defensie-industrie verdringing veroorzaken doordat ze concurreert om productiefactoren (arbeid, kapitaal, energie, ruimte, etc.). Niet alles kan, en zeker niet tegelijkertijd. De mate waarin dit (on)gewenst is, hangt af van prioriteitstelling. Als

[116] *CPB (2025). Macro-economische effecten van hogere defensie-uitgaven.*
[117] *Caldara & Iacoviello (2022). Measuring Geopolitical Risk.*
[118] *Gorodnichenko & Vasudevan (2025). The (projected) cost of Russian aggression. Iin deze analyse gaan de auteurs ook in op de economische kosten voor Rusland en Wit-Rusland, deze rekenen we hier niet mee.*
[119] *Federle et al. (2026). The Price of War.*
[120] *Clingendael & HCSS (2024). Freedom isn't Free: A cost-benefit analysis of support for Ukraine.*
[121] *Uitgaven aan Defensiepersoneel blijven in deze paragraaf buiten beschouwing.*
[122] *Dit segment baseert met name op Economische effecten van defensie-uitgaven (SEO, 2025) en Macro-economische effecten van hogere defensie-uitgaven (CPB, 2025).*
[123] *Dimitriou, Goulas & Kallandranis (2025). Spend on what? Insights on military spending efficiency.*

politiek en maatschappij een grote waarde hechten aan het primaire doel van collectieve veiligheid en dit op strategische wijze invullen door het opschalen van het Nederlandse industrie en innovatievermogen, zal de sectorale samenstelling van de economie verschuiven. De economie komt meer in het teken van deze opgave te staan, zoals dat eerder met andere maatschappelijke uitdagingen is gebeurd. Een dergelijke herallocatie gaat veelal met economische en andere kosten gepaard, onder meer in de vorm van (specifieke) loon- en prijsstijgingen in de transitie.[124]

Box 3.1: Economische multipliers: wat doet een defensie-euro voor de economie?

Economische multipliers geven een inschatting van het effect van overheidsuitgaven op de economische groei. Ze kunnen daarmee helpen om de economische effecten van verschillende beleidskeuzes te vergelijken. In recente studies naar de economische effecten van defensie-uitgaven spelen multipliers daarom een prominente rol (zie tabel 3.4 voor een niet-uitputtend overzicht). Sommige studies kijken alleen naar het effect van defensie-uitgaven op de economie, terwijl andere ook meenemen hoe de overheid deze uitgaven bekostigt. In dit hoofdstuk spreken we, tenzij anders aangegeven, over netto-multipliers. Daarmee wordt bedoeld dat het effect van defensie-uitgaven wordt bezien inclusief de manier waarop de overheid deze uitgaven bekostigt. De multiplier van een bepaalde uitgave kan bovendien variëren over tijd; ook deze tijdsdimensie verdient dus aandacht.

De multipliers in dit hoofdstuk moeten als volgt gelezen worden:

- **Negatief:** de extra militaire uitgaven doen de economie krimpen;
- **Tussen 0 en 1:** extra uitgaven doen de economie groeien met een bedrag lager dan de uitgaven;
- **Gelijk aan of groter dan 1:** de extra overheidsuitgaven doen de economie groeien met een bedrag gelijk aan of groter dan de uitgaven.

Concreet betekent een multiplier van 0,5 op korte termijn grofweg dat twee euro extra militaire uitgaven leidt tot één euro verdringing van particuliere bestedingen. Over het algemeen duidt een multiplier onder de 1 erop dat het netto-effect op economische groei waarschijnlijk negatief is.

Een grotere productieschaal kan de defensie-uitgaven efficiënter maken.[125] Zo kunnen overheidsinvesteringen schaalvoordelen realiseren, zowel op ondernemingsniveau als op het niveau van de economie als geheel. In de defensie-industrie is vaak sprake van hoge vaste kosten en, zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, van een nog onvoldoende schaalomvang. Onderproductie kan er dan toe leiden dat de kosten per eenheid product hoger uitvallen dan economisch optimaal. Een bijzondere vorm van toenemende schaalvoordelen bestaat uit netwerkeffecten, zoals in platformeconomieën en ecosystemen. Daarnaast kunnen overheidsinvesteringen dynamische schaalvoordelen met zich meebrengen. Ze kunnen een proces van '*learning by doing*' ondersteunen, waardoor productiekosten in de tijd afnemen. Daarbij geldt wel dat extra uitgaven niet de enige manier zijn om dit neveneffect te bereiken. Ook kan sprake zijn van '*learning by necessity*', wanneer de vraag de bestaande productiecapaciteit overstijgt en daardoor nieuwe productiemethoden en technologieën moeten worden benut. In de praktijk zijn de effecten van vaste kosten, schaalvoordelen en leereffecten echter moeilijk van elkaar te onderscheiden, en ook lastig af te bakenen van de externe effecten van R&D-uitgaven.

[124] *Sheremirov & Spirovska (2022). Fiscal multipliers in advanced and developing countries: Evidence from military spending.*
[125] *Ethan Ilzetzki (2025). Guns and Growth: The Economic Consequences of Defense Buildups.*

R&D-uitgaven kunnen positieve economische effecten hebben doordat ze de productiviteit verhogen. Uit defensie-R&D kunnen technologische ontwikkelingen voortkomen die ook civiel te benutten zijn.[126] Door zogeheten *spillovers* verspreidt kennis zich, bijvoorbeeld omdat defensiebedrijven zelf ook civiele productie hebben of omdat medewerkers van baan wisselen. Dit zorgt voor hogere productiviteit en soms ook verdere investeringen in private R&D ("*crowding in*").[127] De omvang van deze baten hangt af van een aantal zaken:

- de inzet van publieke middelen voor onderzoek naar fundamentele vraagstukken leiden vaak tot sterkere spill-overeffecten dan bij toegepast onderzoek;
- spill-overeffecten zijn groter als de publieke R&D-opdrachten opener geformuleerd zijn en via open contracten worden aanbesteed waardoor meer bedrijven kunnen meedingen en disruptieve voorstellen kunnen inbrengen;[128]
- R&D gericht op *dual-use* technologie heeft meer kans op civiele toepassing dan de ontwikkeling van specifiek militaire technologie en een hogere kans op *spillovers*.

Door geheimhouding van militaire technologie is het mogelijk dat *spillovers* minder snel optreden dan bij civiele R&D. Patenten die voortkomen uit defensie-R&D lijken wel in vergelijkbare mate te worden toegepast als civiele patenten.[129] Meerdere technologische doorbraken die een groot effect op productiviteitsgroei hebben gehad, vonden hun oorsprong in de defensie-industrie. Dit vraagt wel om een goede richting van uitgaven ('*moonshots*') en voldoende schaal.[130]

Ook de bredere context waarbinnen (extra) defensie-uitgaven worden gedaan, heeft invloed op de economische effecten. Open economieën (met veel export en import) zien bijvoorbeeld dat defensie-uitgaven minder lokaal neerslaan doordat uitgaven weglekken naar het buitenland. In algemene zin geldt dat multipliers hoger zijn wanneer landen minder afhankelijk zijn van import voor defensiegoederen. Naarmate landen een groter aandeel van de uitgaven binnenlands besteden, is het positieve vraageffect binnenlands hoger en komt de multiplier hoger uit. In Duitsland ligt de multiplier van materieelbestedingen bijvoorbeeld hoger dan in Italië.[131] Dit kan consistent zijn met het benutten van de comparatieve voordelen in de handel tussen landen. Een dergelijke specialisatie stelt landen in staat de producten te exporteren die ze met de hoogste toegevoegde waarde kunnen produceren. Gegeven de wens om de Europese defensie-industrie op te schalen is een dergelijke specialisatie op Europese schaal economisch wenselijk.

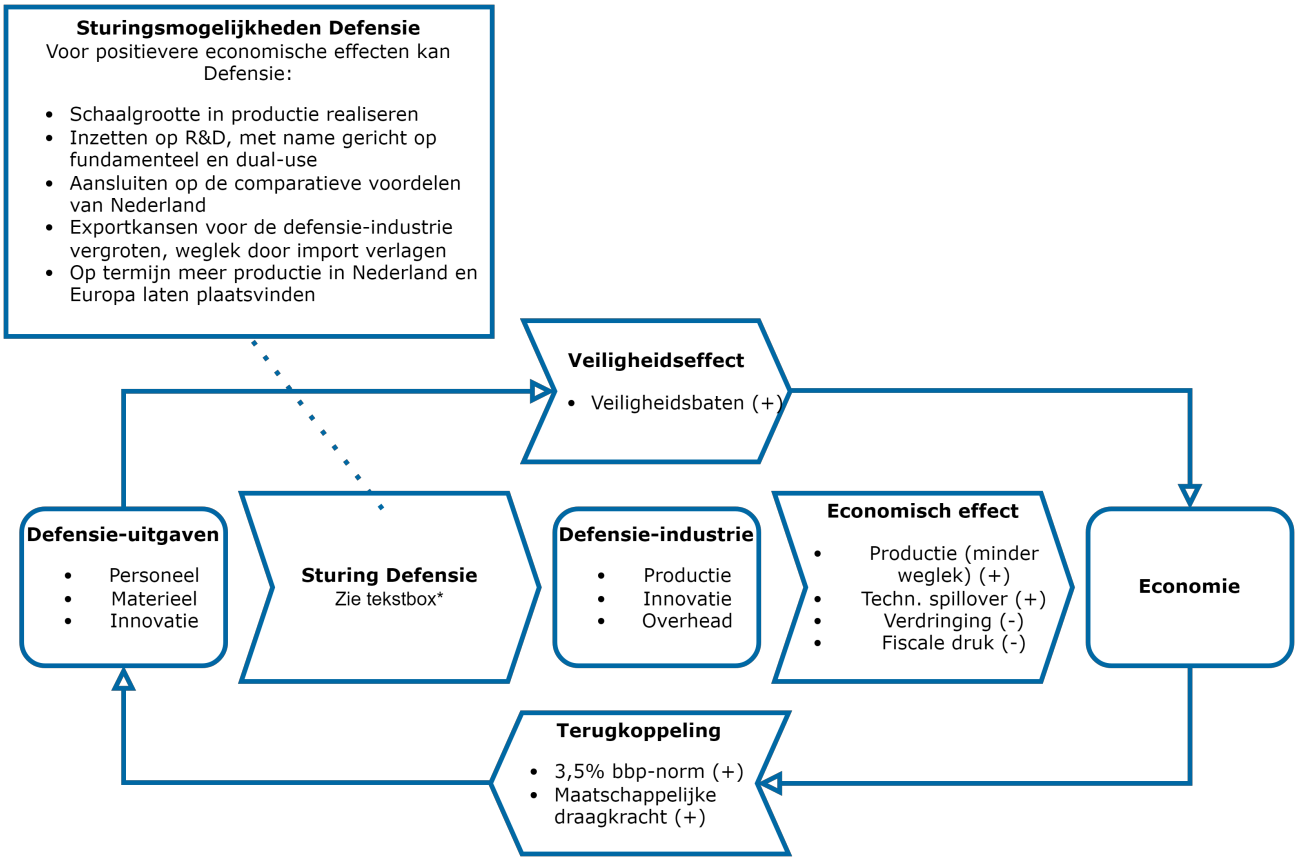
De economische effecten van hogere defensie-uitgaven verschillen in de tijd. Zo zorgen consumptieve uitgaven op korte termijn voor extra groei als de economie deze extra vraag kan absorberen. Is de bezettingsgraad van de economie reeds hoog, dan leidt een dergelijke vraagimpuls vooral tot opwaartse prijsdruk. In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat hiervan vooralsnog geen sprake is, maar dat de verwachting is dat "*defense inflation*" in de toekomst zal optreden. Een dergelijke relatieve prijsstijging maakt een verschuiving in de economie mogelijk. Wanneer de overheid op andere sectoren bezuinigt, wordt deze inflatoire druk beperkt omdat productiefactoren vrijkomen voor defensie gerelateerde activiteiten. Indien de extra overheidsvraag vooral naar het buitenland weglekt door te importeren, wordt het prijsopdrijvende effect ook beperkt.[132] Op de lange termijn hebben consumptieve uitgaven echter geen blijvend

[126] *Ethan Ilzetzki (2025). Guns and Growth: The Economic Consequences of Defense Buildups.*
[127] *Moretti, Steinwender & Van Reenen (2025). The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity, and International Spillovers.*
[128] *Howell et al. (2025). OPENing up Military Innovation: An Evaluation of Reforms to the U.S. Air Force SBIR Program.*
[129] *Schmid (2017). The Diffusion of Military Technology.*
[130] *CPB (2025). en Aghion et al. (2014). What Do We Learn From Schumpeterian Growth Theory?*
[131] *Stamegna et al. (2024). The Economic Impact of Arms Spending in Germany, Italy, and Spain – De auteurs vinden voor Duitsland en Spanje bruto-multipliers van 1,23 bij een importpercentage van circa 20%. Voor Italië vinden ze een multiplier van 0,74 bij een importpercentage van bijna 60%. Het gaat om multipliers over een enkel jaar.*
[132] *Europese Commissie (2025). The economic impact of higher defence spending.*

effect. Uitgaven met een investeringskarakter, zoals aan R&D, en bepaalde uitgaven aan materieel, hebben baten die grotendeels in de toekomst neerslaan. Deze baten werken zowel door aan de vraagkant, de overheid vraagt kennis en innovatieve producten, als aan de aanbodkant via een hogere productiviteitsgroei, die ook in de toekomst een positief economisch effect met zich meebrengt. De uitbreiding van productiecapaciteit kost wel tijd.

Ten slotte heeft de bekostiging van de uitgaven invloed op de economische effecten. Het dekken van uitgaven aan Defensie met belastingen of bezuinigingen heeft op de korte termijn een ander economisch effect dan wanneer geld op de kapitaalmarkt wordt geleend en daarmee de kosten naar de toekomst worden verschoven. Hoewel het op korte termijn mogelijk is extra defensie-uitgaven te bekostigen met schuldfinanciering, zal deze rekening op termijn moeten worden gedekt door uitgaven te verminderen of belastingen te verhogen. De economische literatuur geeft geen aanleiding om te denken dat uitgaven aan Defensie in vergelijking met andere uitgaven door de overheid een hogere multiplier of sterkere positieve effecten op de economische groei hebben. Linksom of rechtsom zullen hogere uitgaven aan Defensie dus voor additionele fiscale druk zorgen. Hieruit volgt dat voorzichtigheid is geboden bij een bestedingsnorm. Dit namelijk kan pro-cyclisch uitpakken. Daarnaast houdt deze benadering in beginsel geen rekening met de vervolgverplichtingen die sommige defensie-uitgaven met zich meebrengen en kan zij leiden tot verkeerde prikkels bij de aanschaf van militair materieel (bestedingsdruk). Bestedingen zijn idealiter *capability-based*, in aansluiting op het primaire doel: het borgen van collectieve veiligheid.

Figuur 3.1: Samenvatting van de beschreven economische effecten van defensie-uitgaven.

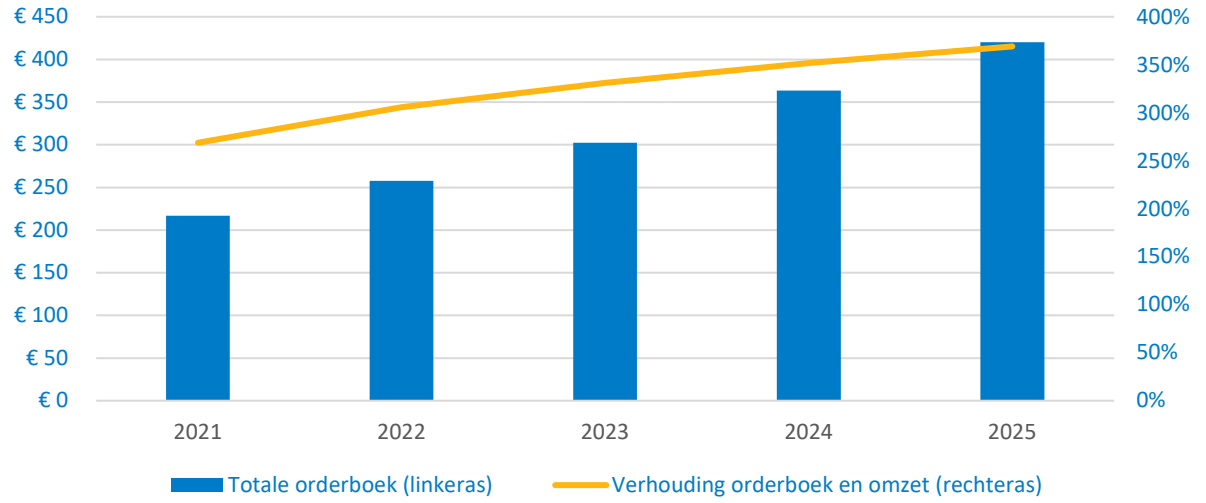


3.3 Economische effecten in de Nederlandse en Europese context

Europese defensie-uitgaven stijgen in hoog tempo en krijgen steeds meer economische betekenis. In 2025 gaven EU-landen 381 miljard euro aan defensie uit (2,1 procent van het bbp).[133] Dit komt neer op een stijging van ruim 60 procent ten opzichte van 2020. De uitgaven nemen de komende jaren verder toe, mede gedreven doordat de huidige Duitse regering van plan is de NAVO-norm van 3,5 procent al in 2029 te bereiken.[134] Ten opzichte van 2025, toen Duitsland ruim 80 miljard euro aan defensie uitgaf, betekent dit een stijging van nog eens 70 miljard euro. In totaal zullen de defensie-uitgaven van EU-landen met ongeveer 300 miljard euro toenemen om aan de NAVO-norm te voldoen (in prijzen van 2025). Nemen we alle Europese NAVO-landen, dan is de verwachte stijging zelfs nog hoger: circa 400 miljard euro. Dit is een grote impuls in de economie. Europese en Nederlandse ondernemers zullen deze kansen – terecht - proberen te verzilveren.

Ook de Nederlandse defensie-uitgaven nemen de komende jaren naar verwachting gestaag toe. In 2025 lag het budget op circa 25 miljard euro en het coalitieakkoord voorziet een stijging naar 2,8 procent van het bbp in 2030 en 3,5 procent in 2035. In 2031 komen de uitgaven naar verwachting uit op 38 miljard euro; in 2035 zijn uitgaven van 48 miljard euro te verwachten (prijspeil 2025). Een derde tot de helft wordt besteed aan materieel. Het kabinet heeft ook aangegeven sterk in te willen zetten op defensie-R&D. Omdat de uitgaven zijn gekoppeld aan het bbp, bepaalt de staat van de economie de hoogte van de defensie-uitgaven. Dat hoeft niet overeen te komen met wat er aan concrete capaciteiten nodig is, geeft geen ruimte voor dynamische kostenvoordelen in de loop van de tijd en kan leiden tot ondoelmatige bestedingsdruk.

Figuur 3.2: Uitstaande orders in miljarden en orderboek als percentage van de jaaromzet bij de tien grootste Europese defensiebedrijven (zie tabel 2.1).
Bron: Financiële jaarverslagen relevante bedrijven, m.u.v. Safran door ontbrekende gegevens.



Volgens economisch onderzoek leiden hogere defensie-uitgaven tot bescheiden groei-effecten (tabel 3.1). De meeste studies gaan uit van financiering door schulden op de korte termijn, gevolgd door geleidelijke budgettaire inpassing van de hogere uitgaven aan Defensie. Door deze aanname zien de meeste auteurs een licht hoger effect – enkele tienden procentpunt bbp – in de eerste jaren (tot circa 2030). Daarna neemt het positieve (bestedings)effect af. De

[133] *Europese Raad (2025). Webpagina: EU defence in numbers.*
[134] *Bundesministerium der Verteidigung (2025). Webpagina: Deutschland investiert in Verteidigung und stärkt das Bündnis*

geschatte multipliers lopen uiteen, maar komen meestal niet hoger uit dan 1. Zo voorziet de ECB in de periode tot 2028 een multiplier van rond de 0,9 voor de Eurozone. Studies voorzien een stijging van de staatsschulden in Europa om de hogere uitgaven te financieren.[135] Hogere defensie-uitgaven kunnen voor prijsopdrijvende effecten zorgen, maar in de praktijk is de inflatie in de Europese defensie-industrie tot nu toe vergelijkbaar met de ontwikkeling in de brede industrie.[136] Mogelijkerwijs drukt de grotere schaal van de productie de kosten per eenheid productie.[137] Groeiende orderboeken bij de Europese defensie-industrie zijn wel een indicatie dat opwaartse prijsdruk kan ontstaan als de productiecapaciteit niet voldoende opgeschaald wordt, zeker gezien deze sneller stijgen dan de omzet. Waar de tien grootste defensiebedrijven in 2021 nog een orderboek hadden met een waarde van 270 procent van de jaaromzet is dat in 2025 opgelopen naar 370 procent (zie figuur 3.2).

De impuls in defensie-uitgaven leidt in Nederland op korte termijn naar verwachting tot beperkte effecten op de economische groei vanwege verdringingseffecten. Nederland heeft te maken met schaarste aan arbeid, (stikstof)ruimte en netcapaciteit. Deze schaarsten maken dat het voor de Nederlandse economie moeilijk is om hoge uitgaven aan defensie te absorberen zonder dat dit ten koste gaat van een andere economische activiteit.[138] Dit effect geldt niet alleen voor hogere uitgaven aan defensie, maar ook voor meer uitgaven aan andere maatschappelijke opgaven. Nederland kan naar verwachting ook relatief beperkt profiteren van de positieve economische impact van uitgaven aan defensie-R&D. Dit komt omdat de schaal van deze R&D-activiteiten in Nederland beperkt is en ook hier verdringing kan optreden, waardoor het macro-effect per saldo beperkt is. Het CPB verwacht daarom een lage multiplier van defensie-uitgaven voor de kortere termijn.[139] Op korte termijn zijn de mogelijkheden om op positieve economische resultaten te sturen dus beperkt; op langere termijn is dat beter mogelijk. Het effect loopt dan niet zozeer via de bestedingen, maar via een verhoging van de macro-productiviteit.

De effecten op economische groei worden beïnvloed door beleidskeuzes en variëren over de tijd heen. RaboResearch ziet bijvoorbeeld in de periode tot 2029 een bandbreedte van multipliers van 0,1 tot 0,6, afhankelijk van het gevoerde beleid.[140] Op langere termijn wordt deze bandbreedte groter omdat uitgaven aan R&D, mits deze effectief zijn gedaan, pas later gaan renderen. In hun positieve scenario's voor economische groei worden extra uitgaven meer binnen Europa uitgegeven, en richten deze uitgaven zich op hoogproductieve sectoren en R&D. De coördinatie om ervoor te zorgen dat landen zich vooral richten op de productie van die goederen waar hun industrie zich goed voor leent, heeft een opwaarts effect op de multiplier. Door gezamenlijke aanschaf en geïntegreerde productieketens profiteren Europese landen ook van investeringen die niet direct binnen de eigen grenzen terechtkomen.[141] Deze coördinatie werkt schaal in de hand, wat de kosten per eenheid verlaagt.[142] De economische effecten van uitgaven aan defensie-R&D worden positief ingeschat, maar zijn ook onzeker.

[135] *Europese Commissie (2026). European Macroeconomic Report.*
[136] *Rabobank (2025). Hogere defensie-uitgaven: meer materieel, of hogere prijzen?*
[137] *Ethan Ilzetzki (2025). Guns and Growth: The Economic Consequences of Defense Buildups.*
[138] *CPB (2025). Macro-economische effecten van hogere defensie-uitgaven.*
[139] *Het CPB beschrijft een range van defensie-multipliers tussen de 0,3 en 2,0 en stelt dat Nederland aan de onderkant van deze range zal zitten.*
[140] *Zie bijvoorbeeld Rabobank (2025). Europe in the new NATO era, en ECB (2026). Macroeconomic impacts of higher defence spending: a model-based assessment.*
[141] *Zie bijvoorbeeld de discussie over investerings-spillovers in ECB (2026).*
[142] *Mejino-Lopez & Wolff (2024). A European defense industrial strategy in a hostile world.*

Ook in Nederland kan effectief beleid bijdragen aan economische baten. Daarbij gaat het voornamelijk om het realiseren van coördinatie en schaal in de Europese defensie-industrie en effectieve inzet op R&D.[143] Door meer Europees in te kopen wordt ook voor Nederlandse bedrijven een grotere schaal gerealiseerd. Om R&D-uitgaven zo effectief mogelijk in te zetten zijn clusters en ecosystemen nodig die *spillovers* in de hand werken.[144] Nederlandse bedrijven kunnen profiteren als ze bestaande sterktes in de defensie-industrie hebben, of in staat zijn om (componenten van) producten te leveren die Europa in de toekomst meer zelf wil kunnen produceren. Dit versterkt ook de strategische positie van Nederland in Europa: we hebben iets te halen en te brengen.

Om optimaal gebruik te maken van de sterktes in de Nederlandse economie is het van belang om in te spelen op comparatieve voordelen. Dit zijn producten en diensten die Nederland naar verhouding tot andere landen efficiënt kan produceren. Op basis van exportdata van SIPRI kan worden gesteld dat Nederland een comparatief voordeel heeft in de productie van radar- en sensorsystemen en kleine tot middelgrote marineschepen.[145] DNB zet in een studie uiteen welke defensie-relevante comparatieve voordelen Nederland heeft, en wijst daarbij vooral op specifieke niches van *dual-use* technologie zoals maritieme technologie en productie van sensoren en elektronica.[146] DNB stelt ook dat Nederland relatief weinig industriële capaciteit beschikbaar heeft om de productie van *single-use* defensiematerieel snel op te schalen. Daarnaast maakt het ontbreken van grote OEM's en mogelijkheden voor massaproductie het lastiger om sterke kennisposities om te zetten in nieuwe producten en processen.[147] Dit sluit aan bij onderzoek naar de waardeketen van drones. Daarin wordt gesteld dat in Nederland wel kansen liggen voor de productie van componenten van drones als software en composieten, maar dat Nederland niet goed is gepositioneerd voor de massaproductie van complete systemen.[148] TNO benadrukt dat er zeer beperkt inzicht bestaat in de Nederlandse comparatieve voordelen van specifieke defensietechnologie. Op basis van de beschikbare informatie lijkt Nederland zich vooral te differentiëren met een kennis- en technologiepositie in hoogtechnologische bestaande en opkomende niches: sensoren, cyber, maritiem, training&simulatie, AI, semicon, quantum, fotonica en biotechnologie. Hierbij ligt de kracht in kennis, systeemintegratie en software. TNO ziet in de toekomst kansen op vlakken zoals AI, *sensing*, zwerm-coördinatie en batterijtechnologie. Ook de goede Nederlandse kennispositie in quantumtechnologie biedt kansen voor de toekomst.[149]

Alleen als Europese landen elkaars bedrijven toelaten in de waardeketen, zijn de meest positieve economische scenario's en kansen denkbaar. De flinke groei van de defensie-uitgaven vindt niet alleen plaats in Nederland, maar ook in omliggende Europese landen. Omdat die landen ook defensiematerieel zullen importeren, is dit een belangrijke kans voor Nederlandse bedrijven. Door de verbondenheid van de Europese industrie profiteren landen ook van elkaars uitgaven aan Defensie.[150] Voor het maximaliseren van de economische baten is schaal en specialisatie vanuit elk land nodig. Voor Nederland is dit bij voorkeur in hoogtechnologische domeinen waarin Nederland een goede uitgangspositie en verschillende sterke ecosystemen heeft.

---

[143] CPB (2025). Macro-economische effecten van hogere defensie-uitgaven.
[144] Knoben, Ponds & van Oort (2011). Employment from new firm formation in the Netherlands: Agglomeration economies and the Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship.
[145] Eigen analyse EBA-secretariaat en Defensie. Op basis van SIPRI data over wapentransfers is een dataset opgebouwd waarin de prestaties van Europese landen op de wereldmarkt voor defensiegoederen zijn vergeleken. 30 procent van de EU-export van nieuw gebouwde patrouilleschepen, korvetten en fregatten van tussen de 1.000 en 3.000 ton in de periode 2015-2025 kwam uit Nederland.
[146] DNB (2026). The economic consequences of defence spending.
[147] TNO (2026 – Bijlage 10). Comparatieve voordelen van Nederland voor Defensie-technologie.
[148] Stoop & Van Dam (2026). Droneproductie in Nederland vergt meer industriële capaciteit.
[149] Idem.
[150] IMF (2026). Macroeconomic Impacts of EU Defense spending.

Doordat de industrie niet van één nationale vrager afhankelijk kan zijn is deze zeer exportgericht. Export draagt daarom bij aan een duurzame positie voor de Nederlandse defensie-industrie. Om deze economische kansen te realiseren is het nodig dat er op Europees niveau voor wordt gezorgd dat landen elkaars bedrijven toelaten in de productieketens en dat er specialisatie is in de defensie-industrie, ook als dit ten koste gaat van bepaalde binnenlandse productie.

Een export-georiënteerde en kennis- en kapitaalintensieve defensie-industrie heeft ruimte nodig om te groeien. Dit kan door de aanpak van knelpunten als ruimtegebrek, netcongestie en tekorten aan geschikt personeel om het optreden van verdringing te beperken. Om economische kansen van hogere defensie-uitgaven te benutten is aandacht voor economische randvoorwaarden nodig, zoals Wennink ook betoogt.[151] Enkel de Nederlandse vraag richting de defensie-industrie kan in 2035 al een arbeidsvraag van circa 15.000 fte genereren. Het vinden van geschikt personeel is dus een randvoorwaarde voor opschaling.

[151] *Wennink (2025). De route naar toekomstige welvaart.*

Tabel 3.1 Overzicht van multipliers uit recente studies naar de economische effecten van defensie-uitgaven.

STUDIE	GEVONDEN MULTIPLIER	SCOPE	AANNAME FINANCIERING
		Modelberekeningen	
ECB	0,93 (Gemiddelde, bandbreedte 0,42 tot 1,13)	Eurozone, periode tot 2028	Wisselend, multiplier is gemiddelde van vijf modelberekeningen
RaboResearch	0,1 tot 0,6	Eurozone, periode tot 2029	100% schuldfinanciering
	-0,7 tot 0,2 (R&D) 0,1 tot 0,5 (Overige uitgaven)	Eurozone, periode tot 2035	100% schuldfinanciering tot en met 2028, daarna schulden/belastingen
	0,6 tot 5,2 (R&D) 0,0 tot 0,6 (Overige uitgaven)	Eurozone, periode tot 2045	100% schuldfinanciering tot en met 2028, daarna schulden/belastingen
		Literatuurstudies	
Ilzetzki & OECD	0,6 – 1,0	Europa breed, OECD kijkt ook naar VS	Meta-analyse van zeer verschillend, reeds verricht onderzoek. Geen vaste aanname financiering
SEO	<1	Uitgaven aan personeel	Geen aanname
	<1	Uitgaven aan materieel	Geen aanname
	>1	Uitgaven aan innovatie	Geen aanname
CPB	0,3 – 2,0	Gemiddeld	Brede literatuur
	~0,3	Nederland, periode tot 2029	Schulden
	0,0 (of lager)	Nederland, periode tot 2029	Belastingen/ombuigingen
		Empirische analyses	
IMF [152]	>1	27 EU-landen in jaren 1989-2023	Historisch gemiddelde van financiering, verdeling niet bekend
DNB	0,9 in jaar t+0 1,2 in jaar t+10 1 in jaar t+20 0,9 in jaar t+30	Europa in jaren 1960-2024	Historisch gemiddelde van financiering, verdeling niet bekend

[152] *IMF (2026). Macroeconomic Impacts of EU Defense spending.*

3.4 Lessen voor beleid om economische effecten te maximeren

Binnen de primaire doelstelling kunnen nadere beleidskeuzes leiden tot lagere, maar ook tot hogere effecten op de economische groei. De defensie-uitgaven zullen de komende jaren toenemen. De primaire reden daarvoor is gebaseerd op strategische veiligheidsoverwegingen. De hogere uitgaven hebben ook effect op de economie. Het gaat daarbij om neveneffecten met politiek en maatschappelijk belang. Daarbij geldt dat de ingeschatte elasticiteiten in de vorige paragraaf geen gegeven zijn.

De volgende beleidslessen kunnen worden getrokken om de economische effecten van hogere defensie-uitgaven zo positief mogelijk te laten uitvallen:

- Stimuleer specialisatie bij bedrijven en benut comparatieve voordelen, mede door ruimte te bieden aan export;
- Organiseer productie op Europese schaal, zodat schaalvoordelen en comparatieve voordelen optimaal worden benut;
- Investeer in R&D en kapitaalgoederen om de productiviteit te verhogen, waarbij Europees georganiseerd R&D-onderzoek bovendien schaalvoordelen oplevert;
- Leg binnen R&D de nadruk op fundamenteel onderzoek en op *dual-use* technologieën met civiele toepassingen;
- Bouw duurzame innovatie-ecosystemen op, met thematische clusters die *spillovers* bevorderen binnen de defensie-industrie en naar andere sectoren;
- Maak toetreding mogelijk voor nieuwe partijen met disruptieve ideeën, bijvoorbeeld door inkoopopdrachten opener te formuleren en via een open proces in de markt te zetten;
- Verminder aanbodbeperkingen (ruimte, personeel) en zorg dat aan de randvoorwaarden voor economische activiteit wordt voldaan, zodat capaciteitsuitbreiding eenvoudiger wordt;
- Naarmate de eigen industrie groter is, nemen ook de multiplier-effecten toe omdat er minder weglek is naar andere landen. Dat geldt op nationaal en Europees niveau.

Deze observaties komen terug in de volgende hoofdstukken en de uitgewerkte beleidsopties.

4. De beleidstheorie (1) – doel en strategie

Hoofddoel: collectieve veiligheid

Het hoofddoel van het Defensiebeleid is het borgen van collectieve veiligheid door middel van militaire *capabilities*. Dit is de grondwettelijke taak van Defensie.

Nevendoelen: economische en maatschappelijke baten

Bij het nastreven van dit hoofddoel is het ook belangrijk om economische en andere maatschappelijke baten te maximaliseren. Dit zijn nevendoelen.

Per militaire *capability* dienen drie strategische subdoelen te worden afgewogen om te bepalen waar industriële uitbreiding het meest effectief bijdraagt aan de hoofd- en nevendoelen.

Strategische subdoelen

Meer strategische autonomie op Europees niveau

Dit is de sterkste garantie voor Nederlandse veiligheid. Ook economisch gezien heeft dit de voorkeur omdat het de uitruil tussen autonomie en productiviteit minimaliseert.

Strategische posities in Nederland

Strategische posities in Nederland onderhouden en opbouwen omwille van wederzijdse afhankelijkheden: dit is een waarborg voor leveringszekerheid van materieel in situatie van militair conflict. Economisch levert dit ook vaak baten op.

Nationale industrie voor militair voortzettingsvermogen

Voor sommige producten en diensten is voldoende voorziening of zelfs productie door de eigen industrie essentieel. (vermindering afhankelijkheden)

Integrale weging

De beleidsinzet op het sturen op productie en innovatie in de defensie-industrie is idealiter gebaseerd op een integrale weging van strategisch-militaire overwegingen enerzijds en overwegingen ten aanzien van economische kosten en baten anderzijds.

Dit hoofdstuk beoogt een beleidstheorie te formuleren. Als een beleidstheorie al aanwezig is, blijft deze vaak impliciet; het expliciteren daarvan heeft betekenis. Een beleidstheorie maakt inzichtelijk wat de overheid wil bereiken en via welke route ze dat denkt te doen. Ze maakt aannames en voorwaarden expliciet, brengt samenhang en logica en helpt bij verantwoording en toetsing. Een beleidstheorie benoemt eerst het hoofddoel en vervolgens de subdoelen die daaraan bijdragen. De inzet is dat het beleid doeltreffend moet zijn: het beoogde doel en de daarmee samenhangende maatschappelijke baten moeten daadwerkelijk worden bereikt. Bij voorkeur is het beleid ook doelmatig, zodat deze baten worden gerealiseerd tegen zo laag mogelijke kosten in verhouding tot de maatschappelijke opbrengst. Ook gaat de beleidstheorie in op de factoren die worden afgewogen bij het bepalen van de beleidsinzet op de verschillende subdoelen. Een beleidstheorie kan worden aangevuld met een concretisering van de beoogde doelen.

Gegeven deze bedoeling gaat dit hoofdstuk in op de volgende vragen:

- Hoe kan het (uiteindelijke) doel worden geformuleerd en langs welke (combinatie van) subdoelen is dit doel te realiseren (paragraaf 4.1)?
- Hoe kunnen militair-strategische en economische overwegingen worden gewogen om te bepalen waar industriële uitbreiding nodig is (paragraaf 4.2)?

Hoofdstuk 5 vormt een vervolg op de verkenning van de beleidstheorie en gaat in op markt- en overheidsfalen en bredere economische knelpunten die hinderen dat de subdoelen en het uiteindelijke doel worden behaald. Marktfalen vormen in principe een legitimering van overheidsingrijpen, maar overheidsbeleid moet tegelijkertijd wel doeltreffend en doelmatig zijn. Alleen indien beleidsmaatregelen deze falen en knelpunten adresseren, verminderen of zelfs wegnemen, kunnen de doelen op een effectieve en efficiënte wijze worden gerealiseerd. Ook efficiëntie is hierbij van belang; de kernvraag van deze EBA is immers hoe publieke middelen zo kunnen worden ingezet dat ze maximaal bijdragen aan militaire gereedheid, industriële opschaling en economische meerwaarde. Hoofdstukken 6 en 7 bespreken de feitelijke instrumenten die reeds worden ingezet als onderdeel van het overheidsbeleid ten aanzien van vraag en aanbod.

4.1 Beleidsdoelen

Collectieve veiligheid is een publiek goed dat niet vanzelf door de samenleving wordt voortgebracht. Daarmee is overheidsingrijpen gerechtvaardigd. Het gaat om de veiligheid van Nederland en zijn bondgenoten, die - zoals besproken in hoofdstuk 1 – steeds meer onder druk staat. Daarnaast beschikt de overheid over het geweldsmonopolie en heeft zij daardoor een dominante rol in de "markt" voor collectieve veiligheid: ze is de enige, of één van de weinige, vragers van defensiematerieel. Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

Om deze collectieve veiligheid te garanderen moet Nederland over voldoende geschikte militaire *capabilities* beschikken (hoofddoel). *Capabilities* verwijzen naar het vermogen in brede zin om een militair effect te realiseren, zoals de bescherming van het luchtruim; een militair capaciteit is een concrete invulling hiervan, zoals een straaljager. Over de benodigde *capabilities* zijn internationaal, via de NAVO, en nationaal afspraken gemaakt. Uit hoofdstuk 2 komt naar voren dat er in Europa, en daarbinnen Nederland, kritieke "*capability gaps*" bestaan. Militaire *capabilities* hebben een afschrikwekkende werking en helpen daardoor bij het voorkomen van een conflict. In geval van conflict zorgen deze ervoor dat Nederland samen met bondgenoten in staat is het eigen en NAVO-verdragsgebied te verdedigen en dat ook vol te houden

(voortzettingsvermogen). Het tijdig realiseren van en beschikken over voldoende geschikte *capabilities* wordt daarom in deze EBA als het concrete *hoofddoel* gezien (zie ook figuur 4.1).

Er zijn verschillende manieren om militaire *capabilities* te vergroten, waarbij de geopolitieke werkelijkheid een belangrijke bindende restrictie vormt. De nationale industrie kan materieel en technologie leveren via productie en innovatie, maar deze capaciteiten kunnen ook worden versterkt door inkoop bij defensiebedrijven in andere landen. Daarnaast zijn personele groei, training van de krijgsmacht, internationale samenwerking en investeringen in effectieve inzetplannen nodig om militaire *capabilities* daadwerkelijk te realiseren. In een economisch ideaaltypische situatie, zonder geopolitieke of andere belemmeringen voor specialisatie en vrijhandel, zouden de benodigde producten en diensten worden ingekocht waar zij het meest doelmatig worden geproduceerd. De internationale defensiemarkt werkt echter niet op die manier. Militair-strategische en geopolitieke overwegingen spelen een grote en groeiende rol. Economisch gezien gaat het daarom per definitie om een "second-best" situatie.

Doelmatige versterking van de concrete militaire capaciteiten vraagt ook om maximale maatschappelijke meerwaarde (nevendoelen). Tegelijkertijd gaat het bij het vergroten van de noodzakelijke militaire capaciteiten niet alleen om het hoofddoel, maar ook om het benutten van economische en andere maatschappelijke baten. Uit hoofdstuk 3 kwam naar voren dat beleidskeuzes de economische effecten positief kunnen beïnvloeden. Zo kan een grotere productieschaal leiden tot lagere kosten per eenheid product en kunnen hogere uitgaven aan defensie-R&D op termijn de productiviteit van de economie verhogen. Andere, niet-economische maatschappelijke baten zijn bijvoorbeeld maatschappelijk verantwoord inkopen, regionale ontwikkeling en groter vertrouwen in de overheid. Met maximaliseren van deze nevendoelen wordt bedoeld dat deze baten – per saldo – zo groot mogelijk worden gemaakt, *gegeven* het hoofddoel.

Europa's afhankelijkheid van derde landen ten aanzien van de productie van kritieke militaire capaciteiten vormt een strategisch risico voor onze collectieve veiligheid. Europa is voor een deel van de productie van kritieke militaire capaciteiten afhankelijk van derde landen, in het bijzonder de VS (hoofdstuk 2). In een wereld van vrede en recht waarin landen zich specialiseren op basis van hun comparatieve voordelen en onderling handel drijven, hoeft dit minder een probleem te zijn. Maar deze afhankelijkheden worden kwetsbaarder bij een toenemend dreigingsniveau en zeker tijdens een militair conflict, omdat de beschikbare voorraden aan materialen en munitie sneller opraken of niet snel genoeg worden geproduceerd.[153] Concrete voorbeelden zijn de oorlogen in Oekraïne en Iran. Daarbij is vanuit de VS het signaal gegeven dat Europa in staat moet zijn om zijn eigen conventionele verdediging te voeren, meer op eigen benen moet staan en strategisch autonomer moet worden. Tegen deze achtergrond kan worden vastgesteld dat de Europese defensie-industrie in haar huidige vorm onvoldoende aansluit bij de recent toegenomen vraag naar defensiematerieel. Dat maakt een urgente opschaling van de defensie-industrie in Europa, en daarbinnen Nederland, noodzakelijk voor de uitbreiding van de militaire capaciteiten om zo de "productie" van collectieve veiligheid te borgen.

De invalshoek van deze EBA is hoe de Nederlandse en Europese industriële capaciteit kan worden uitgebreid om militaire *capabilities* tijdig en verstandig te versterken. Dat is nodig om het publieke goed collectieve veiligheid te kunnen "produceren". Andere manieren om

[153] *Op dit punt kan onder meer geleerd worden van de Coronacrisis, waar er alom schaarste ontstond aan onder meer testmateriaal en beschermingsmiddelen. Een knelpunt daarbij was dat de zorg sterk gebaseerd was op doelmatigheid en onvoldoende als één sector was georganiseerd. De crisis vroeg om (regionale) samenwerking en nationale regie om de crisis zo effectief mogelijk aan te kunnen.*

capabilities te versterken- zoals samenwerking en handel met landen buiten het NAVO-bondgenootschap, personele uitbreiding en operationele planning - vallen daarmee buiten de reikwijdte van deze EBA. Het beleid dat binnen deze scope valt, moet zowel doeltreffend als doelmatig zijn. Beleid is doeltreffend wanneer het via versterking van de defensie-industrie in Europa en Nederland bijdraagt aan de benodigde militaire *capabilities*. Het is doelmatig wanneer dit gebeurt tegen zo laag mogelijke kosten en met zo groot mogelijke baten, in vergelijking met alternatieven. Doelmatigheid in enge zin gaat over meer *bang for your buck* voor het ministerie van Defensie. In bredere zin gaat het ook om zo positief mogelijke economische en maatschappelijke effecten. Deze EBA richt zich vooral op die bredere economische effecten, maar besteedt ook aandacht aan de budgettaire kosten van (aanvullende) maatregelen. Figuur 4.1 geeft de invalshoek van de EBA in relatie tot de hierboven verkende beleidstheorie weer.

Het afwegen van de drie subdoelen bepaalt *waar* de industriële uitbreiding moet plaatsvinden om meer militaire capaciteiten te realiseren. Dat kan in Nederland of ergens anders in Europa zijn. De drie subdoelen zijn:

1. meer strategische autonomie op Europees niveau;
2. strategische posities in Nederland voor wederzijdse afhankelijkheden;
3. nationale industrie voor militair voortzettingsvermogen.

Dit zijn strategische subdoelen omdat een verstandige uitbreiding van de industriële capaciteit *via* één of meer van deze subdoelen moet bijdragen om het hoofddoel te realiseren. Het afwegen van deze drie subdoelen per concrete militaire capaciteit bepaalt ook welke industriële uitbreiding het meest effectief is op welke locatie: in Nederland of elders in Europa. Inkoop uit derde landen blijft weliswaar mogelijk, maar draagt niet bij aan uitbreiding van de defensie-industrie in Nederland of Europa. In dat geval is het benutten van strategische posities van Europa en Nederland, om zodoende strategische wederkerigheid te bevorderen, juist ook van belang. De drie strategische subdoelen moeten in samenhang worden bezien. Beleidskeuzes die bijdragen aan het realiseren van één subdoel kunnen doorwerken in de mate waarin de andere subdoelen wordt bereikt.

Box 4.1 Strategische autonomie

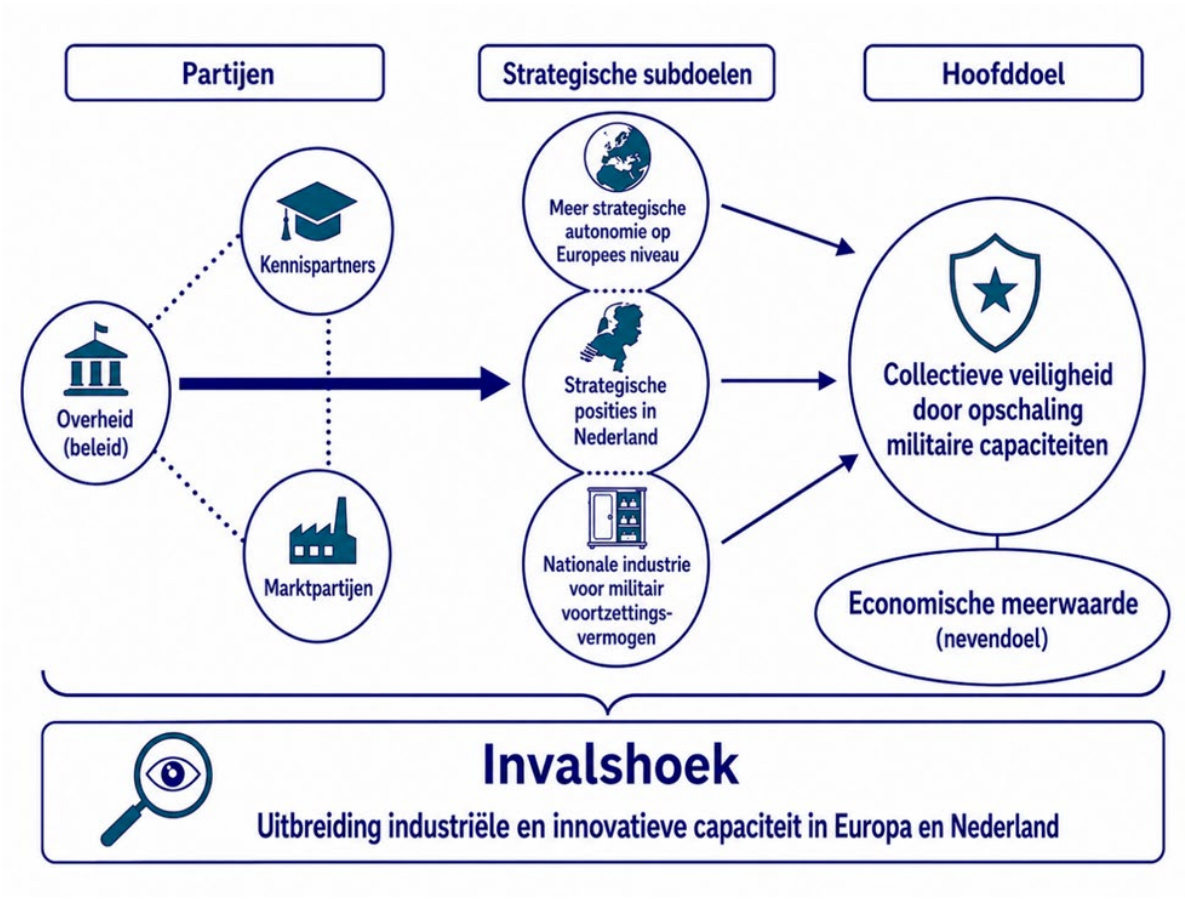
Strategische autonomie verwijst naar het vermogen van Nederland en Europa om militaire *capabilities* tijdig te produceren, in te zetten en in stand te houden, ook in situaties van geopolitieke spanningen of een conflict. Het gaat daarbij primair om de leverings- en gebruikszekerheid van defensiegerelateerde goederen en diensten en om het militair voortzettingsvermogen gedurende een conflict.

Strategische autonomie betekent **niet** dat alle defensiecapaciteiten nationaal of Europees geproduceerd moeten worden. In internationale waardeketens gaat het vaak om het versterken van strategische schakels (wederzijdse strategische afhankelijkheden) en het beperken van risicovolle afhankelijkheden. Strategische autonomie is daarom ook **niet** hetzelfde als strategische zelfvoorziening of autarkie: het volledig nationaal of Europees produceren van alle benodigde goederen en diensten, inclusief toeleveringsketen.

Meer strategische autonomie op Europees niveau (subdoel 1) is de sterkste garantie voor Nederlandse veiligheid en bevordert een doelmatige realisatie van *capabilities*. De veiligheid van Nederland is in hoge mate afhankelijk van de collectieve weerbaarheid en militaire inzetbaarheid van Europese partners en NAVO-bondgenoten. Een militair krachtig Europa vormt de belangrijkste garantie en heeft ook de meest afschrikkende werking. Het is daarmee van belang voor Nederland dat Europese landen zoveel mogelijk militaire *capabilities* zelf kunnen produceren of in stand houden. Dat voorkomt afhankelijkheid van derde landen tijdens een conflict. Het is dan ook makkelijker om de militaire productie te verhogen. Daarnaast bevordert dit interoperabiliteit en standaardisatie van defensiematerieel, wat weer bijdraagt aan de slagvaardigheid van de krijgsmacht in een militair conflict. Ook kan samenwerking op Europees niveau op het gebied van inkoop, bezit en productie resulteren in schaalvoordelen, specialisatie en kostenreductie; Europese landen kopen dan voor elke euro 'meer veiligheid'.

Vanuit economisch perspectief heeft het inzetten op strategische autonomie op Europees niveau de voorkeur, gegeven de geopolitieke verhoudingen. Bij autonomie is de plaats van herkomst leidend en niet de locatie waar het tegen de laagste kosten geproduceerd kan worden. Dit leidt tot hogere kosten dan bij vrijhandel. Ook leidt autonomie tot verlies van productiviteitsgroei omdat personeel, kapitaal en ruimte niet op de meest productieve manier verdeeld en ingezet worden. Deze uitruil tussen enerzijds kostenefficiëntie en productiviteitsgroei en anderzijds strategische autonomie is op Europees niveau minder groot dan op nationaal niveau. Door samenwerking binnen de Europese markt kunnen schaalvoordelen worden benut, waardoor investeringen in defensiecapaciteiten efficiënter zijn dan wanneer lidstaten afzonderlijk opereren.

Figuur 4.1 De relaties tussen actoren, invalshoek, subdoelen en hoofddoel



Tegelijkertijd brengt strategische autonomie op uitsluitend Europees niveau ook nationale veiligheidsrisico's met zich mee. Binnen Europa bestaan verschillen in politieke prioriteiten, strategische oriëntatie en betrouwbaarheid. Dat kan de robuustheid van samenwerking in crisissituaties beperken. Zo sprak Hongarije begin 2026 een veto uit over een Europese lening aan Oekraïne en onderhield de regering-Orbán nauwe banden met Rusland.[154] Hoewel die situatie inmiddels is veranderd, kan een vergelijkbare dynamiek binnen de EU zich in de toekomst opnieuw voordoen. Daarnaast kunnen Europese landen in tijden van crisis en schaarste besluiten hun nationale productiecapaciteit eerst in te zetten voor de eigen militaire *capabilities*, in plaats van voor Nederlandse opdrachten. Ook kan Nederland bij leveranciers lager op de prioriteitenlijst komen te staan. Dit risico is vooral relevant wanneer nationale belangen niet volledig samenvallen, zoals pijnlijk duidelijk werd tijdens de coronacrisis. Op vergelijkbare wijze is denkbaar dat landen in een militaire crisis concurreren om luchtafweerraketten om de eigen bevolking en kritieke infrastructuur te beschermen. Voorrang voor een land kan gerechtvaardigd zijn wanneer daar het risico op conflict groter is, maar heeft tegelijk gevolgen voor de Nederlandse veiligheidssituatie. Wanneer belangen meer overeenkomen - bijvoorbeeld bij tanks die in een conflict vooral aan de frontlinie worden ingezet - speelt dit risico minder.

Daarom is het belangrijk dat Nederland strategische posities verwerft binnen Europese waardeketens, om zo wederzijdse afhankelijkheden te creëren (subdoel 2). Wanneer Nederlandse bedrijven een strategische en moeilijk vervangbare rol innemen in een Europese waardeketen, worden andere Europese landen afhankelijk van Nederland. Dit lijkt op strategieën die landen als Denemarken hanteren en richt zich hier specifiek op Europese partners. Ook een gerichte inzet op kritieke militaire *capabilities* waaraan Europa nog tekort heeft, kan Nederland onmisbaar maken. Afhankelijkheid van Nederlandse goederen, diensten of technologieën kan geopolitieke invloed en onderhandelingsmacht opleveren. Daarnaast draagt dit bij aan leverings- en gebruikszekerheid, omdat wederzijdse afhankelijkheden het gebruik van economische dwang minder aantrekkelijk maken. Daarmee wordt de kans vergroot dat Nederland in oorlogs- of conflictsituaties tijdig over het juiste materieel kan beschikken. Deze insteek heeft bovendien als voordeel dat Nederland, wanneer het zich richt op de kritieke *capabilities*, ook bijdraagt aan het verminderen van Europese afhankelijkheid van derde landen en fragmentatie kan verminderen. Economisch gezien zijn strategische posities in waardeketens vaak waardevol, omdat zij doorgaans aansluiten bij bestaande comparatieve voordelen en opgebouwde ecosystemen.

Voor sommige militaire capaciteiten is het essentieel dat de nationale industrie deze zelf produceert, vanwege het militair voortzettingsvermogen (subdoel 3). Productie door de nationale industrie is de grootste garantie op leveringszekerheid. Sommige goederen en diensten zijn dermate belangrijk voor de nationale veiligheid dat ervoor gekozen wordt om deze ruim op voorraad te houden of binnenlands te produceren. Deze nationale capaciteiten fungeren als een vangnet wanneer internationale en Europese toeleveringsketens tijdelijk worden verstoord, bijvoorbeeld in conflict- en oorlogssituaties. Een dergelijke situatie vermindert de contracteerbaarheid van goederen en diensten. Bovendien kan een nabije locatie bijdragen aan het sneller beschikken over materieel in conflictsituaties. Deze garantie kan ook georganiseerd worden via het aanhouden van voorraden of eigen productie- en innovatiecapaciteiten. Dit betreft met name de concrete zaken die essentieel zijn om militaire systemen operationeel te houden, zoals onderhoud, reparatie, logistieke ondersteuning en toegang tot kritieke onderdelen en voorraden. Het kan dan ook gaan om de bescherming van vitale processen of essentiële systemen.

[154] *NOS (2026). EU-leiders gefrustreerd over Oekraïne-veto Hongarije: 'Onaanvaardbaar' en Politico (2026). Hungary and Russia struck 12-point plan for closer ties, documents show.*

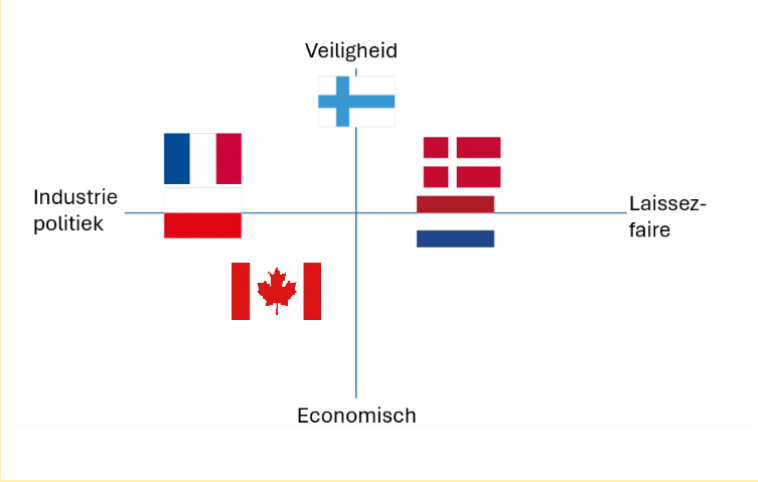
Economisch gezien is de inzet op dit subdoel relatief kostbaar op de korte termijn. Op de termijn kunnen de veiligheidsbaten hier echter (ruimschoots) tegen opwegen. De meerkosten kunnen ook worden beschouwd als verzekeringspremie tegen grote prijsstijgingen bij escalatie.[155]

Box 4.2 Doelen van NAVO-bondgenoten ten aanzien van de defensie-industrie

NAVO-bondgenoten leggen in uiteenlopende mate nadruk op het belang van binnenlandse defensieproductie, waarbij ook de achterliggende beleidsdoelstellingen verschillen. Voor sommige landen zijn ook economische doelen een reden om de nationale defensie-industrie actief te stimuleren. Polen houdt bijvoorbeeld bewust nationale defensiebedrijven in stand. Frankrijk zet sterk in op nationale strategische autonomie, met nadruk op eigen technologische capaciteiten en nucleaire afschrikking, en hanteert daarbij een sturende industriepolitiek. Finland kiest voor een pragmatische benadering gericht op voortzettingsvermogen, waarbij uitsluitend essentiële militaire capaciteiten en strategische voorraden nationaal worden geborgd en de inzet gericht is op de landmacht als primaire verdediging tegen een mogelijke Russische inval. Deze strategie gaat gepaard met een sturende rol richting grote defensiebedrijven en een meer laissez-faire benadering richting kleinere toeleveranciers.

Denemarken richt zich daarentegen op specialisatie in hoogtechnologische niches en het creëren van wederzijdse afhankelijkheden door een cruciale rol te verwerven in internationale toeleveringsketens. In Denemarken zijn economische voordelen niet de voornaamste overweging bij het defensie-industriebeleid; wel wordt bij inkoop uit het buitenland voorgeschreven dat de binnenlandse industrie participeert. Canada hanteert een drietrapsstrategie voor de opschaling van militaire capaciteiten ("BUILD–PARTNER–BUY"), waarin nationale productie prioriteit krijgt, gevolgd door samenwerking met bondgenoten en, als laatste optie, inkoop bij buitenlandse leveranciers. Figuur 4.2 bevat een overzicht van de verschillende doelstellingen en de mate van overheidsinterventie van genoemde NAVO-landen.

Figuur: indeling van landen op basis van de achterliggende doelstellingen defensie-industrie (y-as) en de mate van overheidsinterventie (x-as). De y-as geeft het relatieve gewicht weer van economische doelstellingen, zoals werkgelegenheid, versus veiligheidsdoelstellingen zoals nationale strategische autonomie.



Bron: Bijlage 7

[155] *Olivier Kooi (2026). Overheid moet voortouw nemen bij organiseren van weerbaarheid.*

Investeren in innovatie is relevant voor alle drie de subdoelen; hier loopt heel Europa achter op de VS. De VS hebben jarenlang intensief geïnvesteerd in de ontwikkeling van militaire technologieën. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn de uitgaven aan defensie-R&D in de VS veel minder gedaald dan in Europa.[156] Hierdoor loopt de VS technologisch en is Europa grotendeels afhankelijk van de VS voor het gebruik ervan. De oorlogen in Oekraïne en Iran laten tegelijkertijd zien hoe belangrijk het is voor een weerbare krijgsmacht om innovatief te zijn op het gebied van defensie. Naar verhouding wordt software steeds belangrijker dan hardware. Nieuwe technologieën ontwikkelen zich snel en kortcyclisch door op het slagveld. Bovendien hebben nieuwe technologieën op, bijvoorbeeld, het gebied van drones, cyber en AI vaak een doorslaggevende rol op het slagveld. Dit is dan ook een essentieel onderdeel van de (toekomstige) militaire *capabilities*. Zo worden drones sinds de oorlog in Oekraïne als cruciaal gezien voor afschrikking, slagkracht en voortzettingsvermogen. Indien Europa en Nederland niet over innovatief defensiematerieel beschikken, staat het op het slagveld op achterstand.

Tegelijkertijd kan investeren in innovatie en productie in Europa en Nederland op de korte termijn botsen met de behoefte aan direct inzetbare militaire capaciteiten. Investeringen in binnenlandse en Europese productielocaties en defensie-innovatie kunnen bijvoorbeeld leiden tot meer technologieën die nog in ontwikkeling zijn, zoals nieuwe sensoren of onbemenste systemen. Deze investeringen versterken op de langere termijn zowel de kwaliteit van militaire *capabilities* als de strategische autonomie van Nederland en Europa. Tegelijkertijd gaan ze op korte termijn vaak gepaard met minder direct beschikbare capaciteit dan wanneer wordt gekozen voor bewezen, direct inzetbare oplossingen. Het kopen van bestaand, direct inzetbaar materieel in derde landen biedt ook de mogelijkheid om snel en kostenefficiënt in de militaire behoefte te voorzien. Dit illustreert de afruil tussen enerzijds het snel beschikbaar hebben van concrete militaire capaciteiten en anderzijds het investeren in duurzame versterking van de defensie-industrie op de langere termijn in Nederland en Europa. In de actualiteit van de geopolitieke concurrentie en machtsverhoudingen wordt het laatste belangrijker.

4.2 De bepaling van de beleidsinzet

Om te bepalen waar industriële uitbreiding nodig is, moet de strategische waarde van de militaire capaciteiten worden afgewogen tegen de economische kosten en opbrengsten. Per militaire *capability* is de kernvraag welk strategisch subdoel leidend is, en daarmee of de productie ervan in Nederland of elders in Europa dient plaats te vinden. Om dit te bepalen moet de strategische waarde tegen de economische kosten en opbrengsten worden afgewogen. De uitkomst hiervan verschilt per type product en per waardeketen en bepaalt uiteindelijk de beleidsinzet (figuur 4.2).

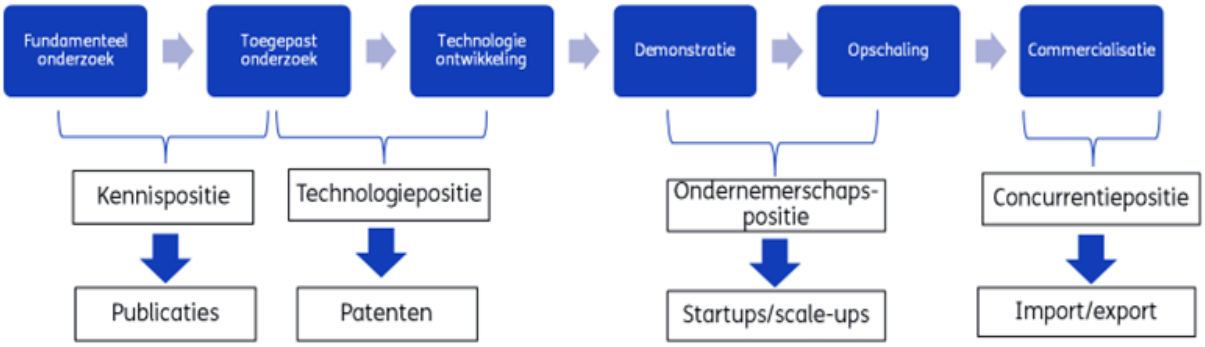
[156] *Rabobank (2025). The economic returns on defense R&D.*

Figuur 4.2 Factoren relevant voor bepaling beleidsinzet

De strategische waarde wordt in eerste instantie bepaald door de militaire waarde en hoe onmisbaar en schaars deze defensiegoederen of -diensten zijn in crisistijd. Hoe crucialer en schaarser een product of dienst is, hoe belangrijker dit is voor de afschrikwekkende werking en hoe logischer het is om beleid in te richten op de gegarandeerde beschikbaarheid ervan. Ook het voortzettingsvermogen is een reden om zelf strategische posities op te bouwen en zelfvoorzienend te zijn ten aanzien van een aantal militaire capaciteiten. Dit betreft met name capaciteiten die essentieel zijn om militaire systemen operationeel te houden, zoals onderhoud, reparatie, logistieke ondersteuning en toegang tot kritieke onderdelen en voorraden. Daarbij zijn zaken als de leveringszekerheid, de beschikbaarheid van alternatieven, de toetredingsbarrières en de risico's op verstoring van leveringen relevant voor de strategische waarde. Box 4.3 bevat een afwegingskader om de strategische waarde op een gestructureerde manier te bepalen.

De economische gevolgen - zowel kosten als opbrengsten - worden bepaald door de comparatieve voordelen van Nederland. Inzet op strategische posities, bijvoorbeeld om wederzijdse afhankelijkheden op te bouwen of het voortzettingsvermogen te versterken, kan economische kosten met zich meebrengen. Nationale productie kan bijvoorbeeld leiden tot verlies van schaalvoordelen door fragmentatie, waardoor een meerprijs moet worden betaald. Tegelijkertijd kan inzet op strategische posities ook economische opbrengsten opleveren, vooral wanneer wordt aangesloten bij comparatieve voordelen. Door beleid te richten op sectoren en activiteiten waarin een land relatief de hoogste productiviteit en laagste opportuniteitskosten heeft, dalen de economische kosten en nemen de potentiële opbrengsten toe. Finland is bijvoorbeeld goed in technologie voor extreme, arctische omstandigheden en specialiseert zich daar onder meer in. Innovatie speelt hierbij een belangrijke rol, zowel om een economische en technologische voorsprong op te bouwen als om deze te behouden.

Figuur 4.3 De bepaling van comparatieve voordelen op het gebied van defensietechnologie
Bron: TNO (2026)



Voor het bepalen van comparatieve voordelen op het gebied van defensietechnologie heeft TNO een methode opgesteld die op verschillende domeinen kan worden toegepast. Deze analyse is gedaan op verzoek van de EBA-werkgroep. TNO heeft beschreven hoe structureel beter inzicht kan worden verkregen in de comparatieve voordelen. Figuur 4.3 visualiseert de verschillende stappen van de innovatieketen die zicht bieden op de (toekomstige) comparatieve positie van Nederland. Deze innovatieketen start bij fundamenteel onderzoek en eindigt bij het verspreiden van de innovatie op grote schaal, oftewel het commercialiseren en verkopen van de ontwikkelde producten en de wereldwijde concurrentiepositie. De huidige comparatieve voordelen van Nederland zijn zichtbaar in de laatste stap van deze keten. De eerdere stappen werpen licht op mogelijke toekomstige comparatieve voordelen. De eerste stap, kennisproductie, is gebaseerd op bibliometrische analyses van wetenschappelijke publicaties en citaties. Hiermee wordt de internationale kennispositie inzichtelijk gemaakt en kunnen tevens onderzoekstrends, samenwerkingsnetwerken en opkomende technologieën worden geïdentificeerd. De tweede stap, de technologiepositie, wordt op basis van patentdata zichtbaar gemaakt, omdat patenten laten zien welke organisaties en landen vooroplopen in kennis, commercialisatie en toepassing, en welke technologische afhankelijkheden en waardeketens daarbij een rol spelen. De derde stap, ondernemerspositie, kan worden afgeleid uit startups en scale-ups, omdat die dichtbij commercialisatie staan dan patenten en inzicht geven in het vermogen om technologie te ontwikkelen en op te schalen. De laatste stap, de concurrentiepositie, komt naar voren uit handelsdata en daarmee kunnen huidige comparatieve voordelen, specialisaties, afhankelijkheden en kwetsbaarheden in toeleveringsketens in kaart worden gebracht. Bijlage 10 bevat per stap van de innovatieketen een volledige beschrijving van deze methode en noodzakelijke databronnen.

Box 4.3: Afwegingskader en uitgangspunten strategische posities

Strategische autonomie is met name relevant in technologisch complexe waardeketens met hoge toetredingsbarrières. In dergelijke sectoren kunnen strategische posities moeilijk worden opgebouwd of teruggewonnen wanneer zij eenmaal verloren zijn gegaan. Wanneer Nederland al beschikt over een sterke positie in een technologisch complexe en gevestigde industrie kan het behoud van deze capaciteit strategisch waardevol zijn, omdat deze posities vaak moeilijk opnieuw op te bouwen zijn.

In minder complexe waardeketens, waar meerdere landen relatief eenvoudig productiecapaciteit kunnen ontwikkelen, ligt het minder voor de hand om binnenlandse productie na te streven ten behoeve van strategische positionering. De kans dat meerdere leveranciers en daarmee meer aanbod van materieel beschikbaar zijn, is namelijk groter. In dergelijke gevallen kan het waarborgen van voldoende Europese productiecapaciteit of strategische voorraadvorming doelmatiger zijn; nationale productiecapaciteit kan wenselijk zijn als redundantie (meervoudigheid) een grote strategische waarde heeft.

5. Beleidstheorie (2) – markt- en overheidsfalen

De defensiemarkt is een atypische markt met een dominante rol voor de overheid. Doordat het in essentie een strategisch georganiseerde markt is, is economische efficiëntie niet het enige, en vaak ook niet het dominante, criterium.

De defensiemarkt kent een aantal markt- en overheidsfalen die zich vaak sterker manifesteren dan in andere markten. Deze belemmeren een tijdige, effectieve en doelmatige uitbreiding van de industriële en innovatieve defensiecapaciteit.

De belangrijkste marktfalen zijn:

(1) onzekerheid over toekomstige vraag;
(2) externe effecten rondom leveringszekerheid, militair voortzettingsvermogen en innovatie;
(3) het hold-up probleem en lock-in effect.

Deze leiden ertoe dat bedrijven minder investeren in capaciteit en innovatie dan maatschappelijk wenselijk is.

Belangrijke overheidsfalen zijn:

(1) home bias (nationaal voorkeursbeleid);
(2) de fragmentatie van de Europese defensiemarkt;
(3) complexe en tijdrovende aanbestedingsprocedures.

Deze beperken gezamenlijke inkoop, standaardisatie, schaalvoordelen, innovatie en opschaling.

Dit vraagt om een inkoopproces met goede marktcontracten, een gericht aanbodbeleid, waarbij departementen samenwerken, en lange-termijnrelaties met de industrie. Na het sluiten van een contract kan er een nadelig hold-up en lock-in optreden.

De defensie-industrie heeft ook te maken met een aantal economie-brede knelpunten, waarvan de schaarste aan geschikt personeel de meest urgente is.

Strikt economisch bezien is er weinig reden om de opschaling van de defensie-industrie meer te bevorderen dan andere sectoren. Strategisch gezien zijn daarvoor wel belangrijke overwegingen. Als gevolg hiervan zal de Europese en ook de Nederlandse economie en arbeidsmarkt meer in het teken van defensie komen te staan.

In het vorige hoofdstuk is gestart met een verkenning van de beleidstheorie. Daarbij is het hoofddoel van beleid bepaald: het "produceren" van collectieve veiligheid door *tijdig* de benodigde militaire *capabilities* te realiseren. Onder economen is er weinig discussie over dat het voortbrengen van dit publieke goed een natuurlijke rol van de overheid is. Dit geldt *a fortiori* in de context van stevige geopolitieke concurrentie en het hoge en toenemende dreigingsniveau.

Dit hoofdstuk vervolgt de verkenning van de beleidstheorie en gaat in op vier vragen:

- Wat maakt de defensiemarkt tot een bijzondere markt, waardoor ook anders naar overheidsbeleid moet worden gekeken (paragraaf 5.1)? [157]
- Welke tekortkomingen doen zich op de defensiemarkt voor (marktfalen), en rechtvaardigen overheidsingrijpen, aanvullend op de inkooprol van de overheid (paragraaf 5.2)?
- Welke tekortkoming treden op bij de overheid, hoe werken die samen met de marktfalen en hoe belemmeren zij het realiseren van de gestelde doelen (paragraaf 5.3)?
- Met welke economiebrede knelpunten wordt Defensie geconfronteerd, die om een brede aanpak vragen met meer aandacht voor de effecten op collectieve veiligheid (paragraaf 5.4)?

De volgende twee hoofdstukken bespreken het huidige overheidsbeleid. Dit beleid is er ook al grotendeels op gericht om de vormen tekortkomingen van de markt en bredere knelpunten aan te pakken, zodat de maatschappelijk opgave beter kan worden gerealiseerd.

5.1 De bijzondere karakteristieken van de defensiemarkt

De markt voor defensiegoederen en -diensten is een atypische markt, waarin 'het beste product voor de laagste prijs' niet het enige, en vaak niet het dominante, criterium is. In een normaal functionerende markt zorgen concurrentie, prijsprikkels en transparantie voor marktwerking waardoor productiefactoren efficiënt gealloceerd worden. Voor een deel ontbreken deze mechanismen op de defensiemarkt of worden ze gedomineerd door geopolitieke aspecten. Een belangrijk onderscheidend kenmerk van de defensiemarkt is dat overheden de belangrijkste afnemers zijn. Overheden zijn geen "gewone" consumenten. Ze kunnen daarbij wel kiezen, maar tegelijkertijd moeilijk afzien van hun aankoop; dit maakt dat overheden ook zeer afhankelijk kunnen zijn van aanbieders. Anders komt hun opdracht, namelijk het beschikken over militaire *capabilities* voor collectieve veiligheid, in gevaar. Dit maakt dat de vraag dus geen resultaat is van marktvoorkeuren, maar van strategische en veiligheidsafwegingen, die vaak vertrouwelijk zijn.

Dit leidt ertoe dat in deze markt ook niet altijd het 'beste product voor de beste prijs' wordt afgenomen. Tegelijkertijd is dit voor aanbieders een markt waar toetreding gepaard gaat met bijzondere verplichtingen en daardoor hoge toetredingsdrempels. Hun producten en diensten moeten namelijk altijd buitengewoon goed werken; er staan mensenlevens op het spel. Bovendien moet het materieel geïntegreerd worden in de defensieorganisatie. Voor deze inpassing zijn producenten weer afhankelijk van de afnemers. Dit maakt dat (frequente) interactie tussen gebruikers en producenten nodig is. In de huidige praktijk gebeurt dit ook tot op zekere hoogte en

[157] *In de Haagse beleidsvorming was en is het vaak nog steeds gangbaar te denken langs de lijnen van de publicatie "Calculus van het publieke belang" (in 2003 geschreven door C.N. Teulings, A.L. Bovenberg, en H.P. van Dalen). Op verschillende terreinen – en zeker op het terrein van defensie – kan vandaag de dag moet wellicht ook worden gesproken van de "calculus van het geopolitieke belang". De gebruikelijke manier van denken vraagt om een aanvulling (ook in deze EBA).*

vooral bij de grotere projecten. Vanuit de overheid moet er dus geen sprake zijn van "top-down" beleid en afstandelijkheid, maar kan beter gesproken worden van *embedded autonomy*.[158]

De rol van de overheid gaat verder dan die van inkopende partij op de defensiemarkt; om strategische redenen wordt een actievere rol van de overheid verwacht. In dit verband komt geregeld de term "industriepolitiek" op, een term die vaak kritische reacties losmaakt. In enge zin betekent industriebeleid dat de marktfalen worden gecorrigeerd

> *"to focus on the long run and on the supply side, so as to state that these are government policies aimed at increasing production [and innovation] in a specific economic sector [i.e. defense] in the long run above and beyond public good provision."*[159]

Een ruimere definitie van industriebeleid is dat het gaat om *"those government policies that explicitly target the transformation of the structure of the economic activity in pursuit of some public goal".*[160] Dit is bijvoorbeeld het geval voor de klimaatopgave, in het kader van dit onderzoek betreft het de opgave om collectief veilig te zijn. Vanuit economisch perspectief is a priori geen reden om de defensie-industrie meer te bevorderen dan andere sectoren. Zoals de vorige hoofdstukken aangeven zijn daar wel reële strategische redenen voor. Nu is het aandeel van de defensie-industrie in de economie en de arbeidsmarkt nog zeer beperkt. Gaandeweg zal de defensie-industrie in Europa en Nederland de toenemende vraag vanuit de overheid steeds meer accommoderen. De overheidsbegroting, de economie en ook de samenleving komen meer in het teken van defensie te staan. Dit sluit aan bij het feit dat het kabinet (onderdelen van de) defensiemarkt als belangrijke groeimarkt heeft geïdentificeerd, waarop aanvullend beleid zal worden gevoerd.[161] Ook de Europese Commissie benadrukt het potentieel van een innovatieve defensie-industrie voor het concurrentievermogen van de Europese Unie.

Overheden bepalen niet alleen de vraag, maar sturen ook actief op aanbod, innovatie, industriële capaciteit en internationale samenwerking. Dit vereist goede samenwerking tussen Defensie en andere ministeries. Deze vergaande rol van de overheid is in veel gevallen noodzakelijk en goed verdedigbaar vanuit het publieke belang van nationale en Europese veiligheid en de verschillende marktfalen. Bij nationale veiligheid is er immers sprake van externaliteiten waardoor de productie door de markt lager is dan maatschappelijk optimaal is. Dan gaat het bijvoorbeeld om onderinvesteringen in zowel productiecapaciteit (hoge vaste kosten, schaalvoordelen, learning by doing effecten) en in innovatie (vanwege externe effecten), zoals besproken in het vorige hoofdstuk. Overheidsingrijpen is dan gerechtvaardigd, maar gaat ook gepaard met allerlei beperkingen in de vormgeving en uitvoering van beleid (overheidsfalen). Het bijzondere karakter van de defensiemarkt is dat markt- en overheidsfalen interacteren. Figuur 5.1 geeft een overzicht van de belangrijkste falen en knelpunten.

[158] *Defensie (en ook de producenten) moeten zich tegelijkertijd zakelijk opstellen. Samengenomen typeert Juhash et al. (2024) de rol van overheidsfunctionarissen met de term "embedded autonomy" (blz. 215).*
[159] *Ethan Ilzetzki (2025). Guns and Growth: The Economic Consequences of Defense Buildups; SEO (2026). Economische effecten van defensie-uitgaven.*
[160] *Juhash et al. (2024). The New Economics of Industrial Policy; Olivier Kooi (2026). Overheid moet voortouw nemen bij organiseren weerbaarheid*
[161] *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2025). Industriebeleid met focus.*

Figuur 5.1 Overzicht markt- en overheidsfalen defensiemarkt

Overzicht markt- en overheidsfalen en knelpunten defensiemarkt

Marktfalen	Overheidsfalen	Economiebrede knelpunten
Onzekerheid over de toekomstige vraag	Overmatige home bias	Arbeidsmarktkrapte
Externe effecten rond innovatie, leverings- en gebruikszekerheid en militair voortzettingsvermogen	Fragmentatie van de Europese defensiemarkt	Afhankelijkheid kritieke materialen
Relatiespecifieke investeringen aan de aanbodzijde leiden tot hold-up probleem	Complexe en tijdrovende aanbestedingsprocedures	Onvoldoende en onvoorspelbare beprijzing milieuruimte
Relatiespecifieke investeringen aan de vraagzijde leiden tot lock-in probleem	Onvoldoende kennis inkoopkant	Netcongestie
Coördinatie- en systeemfalen	Focus op korte termijn en statische efficiëntie	Informatie-asymmetrie financieringsmarkt
Gebrek aan concurrentie (aanbodzijde)	Tijdsinconsistentie en soft budget constraints	Trage, onvoorspelbare of slecht gecoördineerde ruimtelijke procedures
Monopsonistische marktmacht (vraagzijde)	Rent seeking, revolving door, pork barrel	
	Financieringsproblematiek door ESG-beleid	

5.2 Marktfalen op de defensiemarkt

Tekortkomingen in de defensiemarkt kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën: marktmacht, externe effecten, onzekerheid over toekomstige vraag en coördinatiefalen (tabel 5.1). Marktmacht speelt een rol doordat zowel de vraag- als de aanbodzijde geconcentreerd zijn, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven. In een normale markt is het probleem van marktmacht dat er minder geproduceerd wordt: de monopolist kiest ervoor minder te produceren om zo een hogere prijs te vragen. In de defensiemarkt komt de situatie vaak voor waarin zowel de aanbod- als de vraagzijde marktmacht hebben. Dit heft elkaar in enige mate op, ook wel *countervailing power* (tegenmacht) genoemd, al kan dit ook ten koste gaan van andere inkopende of verkopende partijen. Externe effecten ontstaan wanneer de maatschappelijke waarde van leveringszekerheid, militair voortzettingsvermogen en technologische kennisontwikkeling onvoldoende wordt meegewogen in private investeringsbeslissingen. Onzekerheid over toekomstige vraag hangt samen met de vertrouwelijkheid van militaire informatie en de onzekerheid over toekomstige behoeften. Tot slot zijn defensiecapaciteiten vaak systeemgoederen; de waarde ontstaat pas in bepaalde combinaties die worden geïntegreerd. Daardoor zijn investeringen van individuele partijen vaak alleen rendabel wanneer andere partijen gelijktijdig investeren. Dit leidt tot coördinatie- en systeemfalen.

Deze tekortkomingen zijn niet uniek voor de defensiesector, maar manifesteren zich daar wel vaak meer dan in andere markten. Dit komt doordat de overheid doorgaans de dominante afnemer is, producten technisch complex zijn, investeringen langjarig, specifiek en kapitaalintensief zijn en veiligheidsbelangen een grote rol spelen. De belangrijkste consequentie is dat bedrijven minder investeren in productiecapaciteit, innovatie en weerbaarheid van waardeketens dan maatschappelijk wenselijk is. Dit vraagt om goede contractvormen als onderdeel van het inkoopproces alsook om overheidsingrijpen om de marktfalen te adresseren.

De belangrijkste vormen van marktfalen voor de opschalingsopgave zijn (i) vraagonzekerheid, (ii) externe effecten, (iii) *hold-up* en *lock-in* effecten. Onzekerheid over toekomstige vraag leidt ertoe dat bedrijven terughoudend zijn met investeringen in productiecapaciteit, personeel en innovatie. Zo geeft bijna de helft van de bedrijven in de defensie-industrie aan dat onzekerheid over ordervolumes een belemmering is voor snelle groei.[162] In het verlengde hiervan speelt een *commitment*-probleem: is de vraag van de overheid voldoende tijdsconsistent en kunnen we daar in de toekomst van op aan? Tegelijkertijd worden de maatschappelijke baten van leveringszekerheid, gebruikszekerheid en militair voortzettingsvermogen onvoldoende meegenomen in private investeringsbeslissingen, waardoor minder wordt geïnvesteerd in voorraden en productiecapaciteit dan maatschappelijk wenselijk. Deze problemen worden versterkt door de noodzaak voor transactie-specifieke investeringen, aan zowel de aanbod- als de vraagkant. Dit leidt tot zogenoemde *hold-up* en *lock-in* effecten.

Uitbreiding vraagt van bedrijven vaak transactie-specifieke investeringen die weinig alternatieve aanwendingen hebben. Dit vergroot het risico op *hold-up*: particuliere bedrijven investeren te weinig of te laat. Dit verklaart waarom marktcontracten in de praktijk vaak om een aanvulling of vervanging vragen in termen van langetermijnrelaties, verticale integratie, zware governance of zelfs staatsdeelnemingen. Is een contract eenmaal gesloten en zijn bedrijven en overheden langdurig tot elkaar veroordeeld, dan kan een *lock-in* effect optreden. Wanneer een overheid kiest voor een bepaald platform, bijvoorbeeld de F-35, raakt zij voor onderhoud, software-updates, munitie en doorontwikkeling in hoge mate afhankelijk van de oorspronkelijke leverancier en diens ecosysteem.[163] Overstappen naar een alternatief platform zou niet alleen hoge aanschafkosten met zich meebrengen, maar ook vereisen dat gebruikers opnieuw worden opgeleid, infrastructuur wordt aangepast en bestaande systemen opnieuw worden geïntegreerd. Hierdoor neemt de concurrentiedruk af, worden toetredingsdrempels hoger en ontstaat afhankelijkheid van bestaande leveranciers. Externe effecten hebben vooral vandoen met innovatie, gebruiks- en leveringszekerheid. De marktfalen interacteren (zie figuur 5.2).

Tabel 5.1 Marktfalen in de defensiemarkt

SECTORSPECIFIEKE MARKTFALEN	WAT IS HET?	WAT BETEKENT DIT IN DE PRAKTIJK?
Marktmacht (concurrentiefalen)		
Gebrek aan concurrentie (aanbodzijde)	Hoge toetredingsbarrières en schaalvoordelen leiden tot weinig aanbieders. Dit kan leiden tot een geconcentreerde marktstructuur.	In veel segmenten (bijv. onderzeeboten, gevechtsvliegtuigen, raketsystemen) is er wereldwijd slechts een handvol aanbieders. Dit leidt tot beperkte keuzevrijheid voor overheden, hogere prijzen en minder prikkels tot innovatie. Sommige toegangsbelemmeringen zijn bureaucratisch van aard.

[162] *Berenschot (2026). Nederlandse defensie- en veiligheidgerelateerde technologische industriële basis groeit sterk, verbreedt en verschuift richting binnenlandse vraag.*
[163] *U.S. GAO (2024). F-35 Sustainment: Costs Continue to Rise While Planned Use and Availability Have Decreased*

Monopsonistische marktmacht (vraagzijde)	Er zijn weinig afnemers van defensieproducten waardoor overheden als dominante koper hun markmacht kunnen gebruiken om voorwaarden (zoals de prijs en risicodeling) te beïnvloeden ten nadeel van leveranciers.	Dit kan marges en investeringsruimte van bedrijven beperken en het risico vergroten, waardoor minder wordt geïnvesteerd in productiecapaciteit en innovatie. Wordt (deels) gecompenseerd door marktmacht van bedrijven.
Relatie specifieke investeringen aan de aanbodzijde leidt tot *hold-up* probleem	Wanneer een marktpartij investeert in relatie-specifieke activa (bijv. maatwerkproductie), kan de overheid na deze investering opportunistisch gedrag vertonen, omdat de assets elders minder rendabel zijn.	Partijen lopen risico dat na investeringen contractvoorwaarden worden aangepast. Dit ontmoedigt investeringen in capaciteit en innovatie. Hieruit komt de behoefte aan langjarig contracteren.
Relatie specifieke investeringen aan de vraagzijde leidt tot *lock-in* probleem	Een marktpartij raakt afhankelijk van een leverancier, afnemer of platform omdat overstappen duur of onpraktisch is.	Is in grote mate van toepassing op de defensiemarkt. Gekozen systemen worden vaak decennialang gebruikt. Leidt tot afhankelijkheid van leveranciers, en afnemende concurrentiedruk en prikkels voor prijsverlagingen en innovatie. Wordt (deels) gecompenseerd door marktmacht overheid.
Externe effecten		
Leverings- en gebruikszekerheid/ militair voortzettingsvermogen	De maatschappelijke waarde van leveringszekerheid, gebruikszekerheid en voortzettingsvermogen wordt niet volledig meegenomen in marktprijzen en investeringsbeslissingen.	Hierdoor wordt te weinig geïnvesteerd in voorraden, redundantie en productiecapaciteit. Dit leidt tot kwetsbaarheden bij verstoringen of conflicten. Dit wordt vooral zichtbaar in crisissituaties (bijv. munitietekorten).
Baanbrekende innovaties	Radicale innovaties kennen hoge risico's, lange ontwikkeltijden en onzekere opbrengsten. Daarnaast bestaat risico op het weglekken van kennis.	Private partijen investeren minder in baanbrekende innovaties dan maatschappelijk wenselijk en vaker in incrementele innovaties met lagere risico's. Dit marktfalen komt frequent voor in high-tech segmenten met hoge ontwikkelkosten.
Informatie asymmetrie		
Onzekerheid over toekomstige vraag	Het is voor afnemers (overheid) moeilijk om de exacte behoefte naar militaire producten of diensten te communiceren waardoor producenten	Dit leidt tot mismatch tussen vraag en aanbod (te weinig, te laat of niet passend). Dit speelt breed en structureel in de defensiemarkt.

	onvoldoende signalen krijgen om het juiste aanbod te creëren (zowel kwalitatief als kwantitatief). Dit kan er ook toe leiden dat contracten onvolledig en onzeker zijn.	Kan leiden tot financieringsproblematiek.
Coördinatie- en systeemfalen		
Coördinatie- en systeemfalen	Defensiecapaciteiten functioneren als systemen: investeringen in één schakel zijn alleen rendabel als andere schakels gelijktijdig meebewegen.	Bij gebrek aan coördinatie, standaardisatie en vraagbundeling blijven investeringen in ketens achter.

Marktmacht

Marktmacht in de defensiemarkt is complex, per deelsegment kan dit in het voordeel van de overheid of van een marktpartij werken. Toetredingsbarrières, zoals hoge vaste kosten en regels, leiden ertoe dat er voor veel materieel weinig aanbieders zijn. In de loop ter tijd is het aantal aanbieders voor Defensie gedaald, Europa kent een langjarige trend van consolidatie die met name op nationaal niveau heeft plaatsgevonden.[164] In de VS ging consolidatie gepaard met meer cost-pluscontracten en directe gunningen.[165] Tegelijkertijd kennen veel deelmarkten in de defensie-industrie schaalvoordelen. Zo kan de geavanceerdere F-35 door grote productievolumes op prijs concurreren met minder moderne vliegtuigen. Dit versterkt de positie van de marktleider. Hier staat tegenover dat overheden ook marktmacht hebben. Overheden hebben een geweldsmonopolie, waardoor zij de enige klanten zijn van defensiematerieel. Veel buitenlandse overheden zijn pas bereid om defensieproducten af te nemen als het thuisland ook klant is en dus een *stamp of approval* geeft. Dit is de belangrijkste reden waarom de overheid een minderheidsbelang van 1 procent heeft in Thales.

Externe effecten

De maatschappelijke waarde van robuuste, nabijgelegen of redundante productiecapaciteit komt onvoldoende tot uitdrukking in de prijs. Dit leidt ertoe dat bedrijven andere keuzes maken dan maatschappelijk wenselijk is. Dit geldt voor de gehele waardeketen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat bedrijven geen (dure) voorraden aanleggen, terwijl dit wel wenselijk kan zijn als voorbereiding op een conflictscenario. Ook leidt dit ertoe dat de effecten op gebruiks- en leveringszekerheid en militair voortzettingsvermogen onvoldoende worden meegenomen door bedrijven. Zo kan het vanwege bedrijfseconomische redenen voor bedrijven rationeel zijn om te produceren in landen met lage kosten, terwijl dit wel leidt tot kwetsbaarheden in de waardeketens. Zowel voor de leveringszekerheid, doordat het lastiger is om materieel hier te krijgen, als voor instandhouding, doordat technologische kennis belangrijk is voor het onderhoud. Als dominante klant van de defensie-industrie is het in principe mogelijk voor overheden dit in te prijzen. In de praktijk zien we ook dat bedrijven in de defensie-industrie beperkt inzicht hebben in de eigen toeleveringsketen. Circa de helft van de bedrijven heeft geen

[164] *Kleczka, Buts & Jegers (2022). Six decades of consolidation in the European defense industry (1960-2022).*
[165] *Carril & Dugan (2020). The impact of industry consolidation on government procurement: Evidence from Department of Defense contracting.*

inzicht in de keten of kent alleen de leveranciers waarmee ze direct zaken doet.[166] De kans is klein dat deze bedrijven risico's in de keten effectief kunnen beheersen.

De markt investeert te weinig in defensie-innovatie, met name bij disruptieve innovatie. De Defensie-industrie investeert relatief veel in R&D (13 procent ten opzichte van 7 procent van de brede industrie)[167], wel kan het zijn dat het maatschappelijk wenselijk is om het verder te verhogen. Dit komt doordat de maatschappelijke baten van R&D vaak hoger zijn dan de private opbrengsten, terwijl risico's, kosten en onzekerheden hoog zijn.[168] Kennis-spillovers spelen hierbij een rol, maar worden beperkt door veiligheidsrestricties en concurrentieoverwegingen, waardoor kennis zich niet vrij verspreidt. Tegelijkertijd zijn vooral baanbrekende innovaties, met lange ontwikkeltijden en een grote kans op mislukking, voor marktpartijen moeilijk rendabel te maken. Hierdoor blijven investeringen in nieuwe technologieën achter, terwijl deze vanuit veiligheidsperspectief juist van groot belang kunnen zijn. Zonder overheidsinterventie leidt dit tot onderinvestering, met als gevolg dat Europa op sommige terreinen achterblijft bij landen als de VS en China. Dit zijn landen die hierop actieve industriepolitiek voeren (zie ook hoofdstuk 6).

Onzekerheid over toekomstige vraag

Onvoldoende en onzekere vraag vanuit de overheid leidt tot afnamerisico's en onderinvestering in de defensie-industrie. De overheid heeft beter zicht op dreigingen en capaciteitsbehoeften, maar kan deze vanwege veiligheids- en vertrouwelijkheidsredenen slechts beperkt delen. Daarnaast veranderen behoeften door geopolitieke ontwikkelingen of veranderingen in politieke voorkeuren, waardoor consistente langetermijnsignalen ontbreken. Bedrijven investeren hierdoor minder in capaciteit, innovatie en opschaling.[169] Nieuwe contractvormen kunnen dit marktfalen adresseren (zie hoofdstuk 6 en de beleidsopties). Wanneer de *business case* voor bedrijven beter wordt zullen financiers ook sneller in willen stappen bij een bedrijf.

De onzekerheid over toekomstige vraag leidt in beperkte mate tot knelpunten met voorfinanciering. Bedrijven moeten hoge investeringen doen in productiecapaciteit, personeel en faciliteiten, vaak lang voordat inkomsten volgen. Tegelijkertijd zijn er maar beperkt harde afnamegaranties en lange betaaltermijnen. Hierdoor ontstaat een ongunstige risico-rendementsverhouding, waardoor private financiers terughoudend zijn. Deze financieringsproblemen zijn het grootst bij toeleveranciers, met name in het mkb.[170] Ook nieuwkomers ervaren relatief veel financieringsuitdagingen.[171] De manier waarop Defensie voorschotten betaald kan hieraan bijdragen omdat vaak een bankgarantie wordt gevraagd, die werkkapitaal van het bedrijf vastzet. Door fragmentatie in de keten en beperkte transparantie over orderstromen is het voor financiers lastig om risico's goed in te schatten. Kleine bedrijven hebben minder buffers en worden als risicovoller gezien, terwijl zij wel cruciale schakels vormen in de productie. Hierdoor hebben zij relatief vaker moeite om financiering aan te trekken, wat de kwetsbaarheid van de gehele keten vergroot. Ongeveer 6 procent van de bedrijven in de defensie-

[166] *Berenschot (2024). Afhankelijkheden, risico's en maatregelen ten aanzien van het gebruik van kritieke grondstoffen en materialen binnen de Defensie Industrie Strategie-gebieden.*
[167] *Berenschot (2026). Nederlandse defensie- en veiligheidgerelateerde technologische industriële basis groeit sterk, verbreedt en verschuift richting binnenlandse vraag.*
[168] *Moretti, Steinwender & Van Reenen (2025). The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity, and International Spillovers.*
[169] *IDEA (2025). Project FinDef.*
[170] *PriceWaterhouseCoopers (2024). Onderzoek Fondsen & Industrie Defensie.*
[171] *Berenschot (2024). Afhankelijkheden, risico's en maatregelen ten aanzien van het gebruik van kritieke grondstoffen en materialen binnen de Defensie Industrie Strategie-gebieden.*

industrie zegt financieringsproblematiek te ervaren vanwege een langere terugverdientijd.[172] Ruim de helft van de investeerders gaf ook aan dat de lange terugverdientijd de defensie-industrie minder interessant maakt om in te investeren.[173]

Coördinatie- en systeemfalen

Opschaling van defensiecapaciteiten wordt beperkt door coördinatie- en systeemfalen. Investeringen in afzonderlijke schakels zijn pas rendabel als andere schakels en standaarden gelijktijdig meebewegen. Fragmentatie van vraag, gebrek aan standaardisatie en afwezigheid van gecoördineerde langetermijncontracten verhogen risico's en drempels voor bedrijven om te investeren. Dit, gecombineerd met onzekerheid over toekomstige vraag en lange cash-to-cash-cycli, beperkt tijdige opschaling van munitie, onderdelen en andere kritieke capaciteiten.

Figuur 5.2 Interactie tussen marktfalen

[172] *Berenschot (2024). Afhankelijkheden, risico's en maatregelen ten aanzien van het gebruik van kritieke grondstoffen en materialen binnen de Defensie Industrie Strategie-gebieden.*
[173] *Europese Commissie (2024). Access to equity financing for European defence SMEs.*

5.3 Overheidsfalen op de defensiemarkt

De meest bepalende overheidsfalens zijn: (i) overmatige *home bias*; (ii) fragmentatie van de Europese defensiemarkt; en (iii) complexe en tijdrovende procedures. *Home bias* betekent dat landen de voorkeur geven aan nationale leveranciers. Dit kan rationeel zijn wanneer daarmee strategische doelen worden nagestreefd, zoals het waarborgen van leverings- en gebruikszekerheid en het versterken van het nationale militaire voortzettingsvermogen. In die gevallen fungeert *home bias* als instrument om publieke veiligheidsdoelen te realiseren die door de markt onvoldoende worden geleverd. Tegelijkertijd brengt een *home bias* economische kosten met zich mee. Wanneer landen structureel nationale producenten bevoordelen, worden schaalvoordelen op Europees niveau minder benut, neemt de concurrentiedruk af en blijven productie en innovatie versnipperd. Hierdoor kan de allocatie van middelen minder doelmatig worden en kunnen de kosten van defensiematerieel hoger uitvallen. Uiteindelijk is het dus een afruil tussen strategische veiligheidsdoelen enerzijds en efficiënte productie anderzijds. Wanneer *home bias* wordt gedreven door andere argumenten dan veiligheid, zoals nationale trots of behoud van werkgelegenheid, is snel sprake van ondoelmatige inzet van middelen.

De verschillen in regelgeving, financieringsstructuren en aanbestedingspraktijken beperken de werking van de Europese interne defensiemarkt. Circa 20 procent van de defensiematerieelinvesteringen gaat naar samenwerkingsprojecten en circa 20 procent van de contracten wordt openlijk Europees aanbesteed.[174] Dit beperkt efficiëntie, interoperabiliteit en het gezamenlijke innovatiepotentieel. Ook Nederland voert deels een nationaal gericht defensiebeleid. Als EU-landen 40 procent van de inkoop gezamenlijk doen was in 2024 een besparing van 1,8 miljard per jaar mogelijk geweest.[175] Berekeningen die in het kader van dit rapport zijn gedaan wijzen op een besparingspotentieel voor Nederland van 75-275 miljoen euro in 2030, en van 100-370 miljoen in 2035 als die intensievere materieelsamenwerking tot stand komt.[176] Het verdubbelen van een productieserie van militair materieel kan kostenbesparingen per eenheid van 10-20 procent opleveren, en ook extra onderhandelingsmacht kan dergelijke besparingen opleveren.[177]

Bedrijven ervaren complexe en tijdrovende aanbestedingsprocedures. Zo geeft 43 procent van de bedrijven aan dat aanbestedingsprocedures opschalingsbeslissingen vertragen en de financiële risico's vergroten. Daarnaast verschillen procedures tussen lidstaten aanzienlijk, waardoor grensoverschrijdende deelname wordt bemoeilijkt. De hoge administratieve lasten bevoordelen bovendien gevestigde leveranciers ten opzichte van nieuwe toetreders en innovatieve bedrijven. Hierdoor kunnen aanbestedingsprocedures bestaande afhankelijkheden en lock-in-effecten versterken.

Deze overheidsfalen hangen nauw met elkaar samen. *Home bias* draagt bij aan fragmentatie van de Europese markt, terwijl fragmentatie de prikkels voor lidstaten vergroot om nationale industrieën te blijven beschermen. Complexe aanbestedingsprocedures versterken beide mechanismen doordat zij gezamenlijke Europese inkoop bemoeilijken en nationale oplossingen relatief aantrekkelijk maken. Gezamenlijk versterken zij bestaande marktfalen. Een

[174] *Europees Defensieagentschap (2025). EDA Defence Data 2024-2025; ECIPE (2025). Openness and Fragmentation in EU Defence Procurement.*
[175] *Europese Commissie (2025). Addendum to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Defence Readiness Omnibus COM(2025) 820 and to COM(2025) 821, COM(2025) 822, COM(2025) 823.*
[176] *Zie fiche 1 voor de onderliggende berekening en aannames.*
[177] *Zie voetnoten 16 t/m 19 in Hoofdstuk 2.*

gefragmenteerde markt vergroot de onzekerheid over toekomstige vraag, beperkt schaalvoordelen, bemoeilijkt investeringen in capaciteit en innovatie en versterkt lock-in-effecten doordat nationale leveranciers minder concurrentiedruk ervaren. Hierdoor blijft de Europese defensiemarkt kleiner, minder geïntegreerd en minder innovatief dan wenselijk (zie figuur 5.3).

Tabel 5.2 Overheidsfalen in de defensiemarkt

OVERHEIDSFALEN	TOELICHTING	VEELVOORKOMEND IN DEFENSIE-INDUSTRIE? (EIGEN INSCHATTING)
Overmatige *home-bias*	Landen geven de voorkeur aan nationale leveranciers en materieel, vaak vanuit overwegingen van leveringszekerheid, economische belangen en politieke druk. Er bestaat een afruil tussen deze strategische veiligheidsdoelen enerzijds en efficiënte productie anderzijds.	Dit leidt tot versnipperde vraag, beperkte Europese samenwerking en minder schaalvoordelen. Interoperabiliteit en innovatie blijven achter. Belangrijke oorzaak van fragmentatie in Europa.
Onvolmaakte interne markt	Er zijn 27 verschillende juridische regimes binnen de EU waardoor de allocatie van productiefactoren niet soepel verloopt. Ook is er geen volledig geïntegreerde kapitaalmarkt.	Productiefactoren (kapitaal, arbeid, kennis) bewegen minder efficiënt binnen Europa. Bedrijven hebben moeite om op schaal te opereren en financiering aan te trekken. Dit beperkt opschaling en concurrentiekracht t.o.v. de VS.
Complexe en tijdrovende aanbestedingsprocedures	Regelgeving (bijv. anti-corruptiemaatregelen, (export)vergunningen en interne Defensieprocessen) kan complex en tijdrovend zijn en opschaling vertragen.	Procedures duren lang en verhogen kosten voor bedrijven, wat investeringen en snelle productie-uitbreiding belemmert. Het is niet altijd duidelijk of de maatschappelijke baten van regels opwegen tegen de kosten.
Onvoldoende specifieke kennis inkoopkant	De overheid heeft minder kennis over kosten en techniek dan leveranciers. Kans bestaat dat de overheid aanbiedingen selecteert met onderschatte risico's ("optimism-bias")	Dit kan zorgen voor inefficiënte contractvormen of behoefte-omschrijvingen. Gevolgen zijn hogere kosten, vertragingen en minder innovatie. Komt relatief vaak voor, met name in complexe domeinen zoals IT, cyber en geavanceerde wapensystemen.
Focus op korte termijn en statische efficiëntie	Overheden sturen op korte-termijn kostenminimalisatie (bijv. laagste prijs), in plaats van op lange-termijn innovatie, capaciteit en strategische autonomie, terwijl defensie-investeringen vaak een lange doorlooptijd hebben. Korte termijn sturing komt o.a. door verkiezingscycli en korte-termijnprioriteiten.	Kan ertoe leiden dat investeringen en structurele hervormingen minder prioriteit krijgen. Dit bevoordeelt bestaande spelers en 'bewezen' oplossingen, waardoor start-ups en innovatieve bedrijven minder kansen krijgen. Dit remt concurrentie en innovatie op de lange termijn en kan leiden tot

		afhankelijkheden. Dit speelt structureel in begrotings- en investeringsbeslissingen.
Tijdsinconsistentie en *soft budget contraints* (raakt aan lock-in effecten)	Het is moeilijk om te stoppen en afscheid te nemen van programma's. Ex ante (financiële) afspraken worden ex durante herzien en er wordt heronderhandeld.	Dit komt voor op de defensiemarkt. Sunk cost is een politiek en beleidsmatig moeilijk te hanteren begrip. Het moet (contractueel) gaan om een proces van gaandeweg evalueren, bijsturen en stoppen als het niet werkt.
Rent seeking, revolving door, pork barrel	Bedrijven en belangengroepen proberen via lobby en beïnvloeding gunstige subsidies, contracten of regelgeving te verkrijgen, zonder dat dit per se maatschappelijk optimaal is.	Kan leiden tot inefficiënte allocatie van middelen, hogere kosten en minder concurrentie. Tegelijk kan het ook informatie opleveren voor beleid. Risico neemt toe bij grote budgetten en snelle opschaling.
Financieringsproblematiek door ESG-beleid	ESG-kaders kunnen investeringen beperken.	Is in de praktijk slechts beperkt het geval door EU-wetgeving die deze belemmering wegneemt. Publieke investeringsinstellingen betreden de markt steeds meer.

Overregulering is niet bewezen, maar bedrijven geven aan dat aanbestedingsprocedures en regelgeving opschalingsbeslissingen vertragen en leiden tot financiële risico's. De impact van regelgeving hangt af van de balans tussen maatschappelijke baten van wet- en regelgeving en de kosten door vertraging van productie en opschaling. Ruim vier op de tien bedrijven in de defensie-industrie geeft aan dat regelgeving zoals anti-corruptiemaatregelen, exportvergunningen, aanbestedingsregels, vergunningen, beveiliging, veiligheidseisen en interne Defensieprocessen een belemmering is voor snelle groei.[178] Denk aan hoge administratieve lasten, lange doorlooptijden en onduidelijkheid in trajecten. De verhouding tussen kosten en baten is echter niet onderzocht. Het ligt voor de hand dat de kosten voor naleving van de regels relatief hoger zijn voor het mkb. Kleine bedrijven oordelen ook negatiever over de steun die zij ontvangen vanuit de overheid dan bedrijven met meer dan 250 werknemers.[179]

ESG-regelgeving vormt momenteel beperkt een belemmering voor financiering van de defensie-industrie. Hoewel ESG-kaders investeringen kunnen ontmoedigen, is er EU-wetgeving aangenomen die deze belemmering wegneemt. Publieke investeringsinstellingen zoals *Invest-NL* en *Invest International* hebben interne beperkingen die investeringen belemmeren, maar deze zijn statutair en niet juridisch opgelegd, waardoor ze formeel wel meer kunnen investeren in Defensie. Er zijn voornamelijk beperkingen als het gaat om investeringen in munitie of wapens. Ook de EIB heeft de belemmering opgeheven dat ze alleen in *dual use* toepassingen mocht investeren.

[178] *Berenschot (2026). Nederlandse defensie- en veiligheidgerelateerde technologische industriële basis groeit sterk, verbreedt en verschuift richting binnenlandse vraag.*
[179] *Idem.*

Informatie-asymmetrie aan de inkoopkant leidt tot suboptimale contractering en suboptimale uitkomsten. De overheid beschikt vaak over minder gedetailleerde kennis van kosten, techniek en ontwikkelrisico's dan leveranciers. Er is een gebrek aan specifieke kennis, met name op terreinen als cyber en ICT.[180] Dit kan resulteren in hogere kosten, vertragingen of minder innovatie. Wat de kosten betreft, kan de Auditdienst Rijk inzage vragen in de boeken van single- en sole-source leveranciers om te beoordelen of ze een redelijke prijs rekenen. Sommige grote internationale bedrijven weigeren mee te werken omdat ze zich dat op basis van hun marktpositie kunnen veroorloven. Keuzes voor *off-the-shelf*-aankopen beperken het risico op hoge kosten of vertragingen, maar beperken ook de ruimte voor innovatieve bedrijven met nieuwe producten.

Figuur 5.3 Interactie tussen markt- en overheidsfalen

5.4 Economiebrede knelpunten op de defensiemarkt

Ten slotte zijn er ook economiebrede knelpunten van invloed op de mogelijkheden tot uitbreiding van de defensie-industrie. Bij een aantal van deze knelpunten concurreert de defensiemarkt met andere sectoren, bijvoorbeeld op het gebied van personeel en ruimte op het elektriciteitsnet. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is het niet waarschijnlijk dat voorrang verlenen aan de defensie-industrie bij deze vraagstukken bbp-verhogend werkt, maar als we de positieve externe effecten van de verkregen veiligheid meewegen kan dit wel het geval zijn. Het meest bepalende knelpunt is het tekort aan gespecialiseerd personeel. De defensie-industrie is zeer afhankelijk van schaars technisch, digitaal en wetenschappelijk talent, terwijl deze werknemers ook gewild zijn in andere sectoren van de economie. Hierdoor kunnen bedrijven bestaande

[180] *Berenschot (2024). Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis.*

opdrachten moeilijk uitvoeren en wordt uitbreiding van productiecapaciteit en innovatieactiviteiten bemoeilijkt. Ruim een derde van de bedrijven geeft aan dat arbeidsmarktkrapte een aanzienlijke belemmering is voor snelle groei.[181] Op basis van een analyse van de groeiende vraag vanuit Defensie is richting 2035 in ieder geval een additionele arbeidsvraag van 15.000 fte aannemelijk om te voorzien in de materieelbehoefte van Defensie.[182]

Tabel 5.3 Economiebrede knelpunten

ECONOMIEBREDE KNELPUNTEN	TOELICHTING	VEELVOORKOMEND IN DEFENSIE-INDUSTRIE? (EIGEN INSCHATTING)
Arbeidsmarktkrapte	Het functioneren van de arbeidsmarkt wordt belemmerd door fricties in loonvorming, mobiliteit en opleiding, waardoor vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten.	Beperkt de opschaling van de defensie-industrie. Dit speelt breed in de economie, maar is extra knellend in high-tech en defensiegerelateerde sectoren.
Afhankelijkheid kritieke materialen	De strategische waarde van winning en verwerking van kritieke materialen wordt onvoldoende in marktprijzen meegenomen, waardoor productie zich concentreert in enkele landen. Er is ook gebrek aan inzicht in grondstoffen-afhankelijkheid.	Europa is erg afhankelijk van externe leveranciers voor grondstoffen en materialen. Dit maakt de defensie-industrie kwetsbaar voor geopolitieke verstoringen en leveringsrisico's. Dit probleem is structureel en speelt in meerdere ketens.
Onvoldoende en onvoorspelbare beprijzing milieuruimte	Milieuruimte is schaars en gereguleerd, maar onzekerheid over normen, vergunningen en procedures kan investeringsbeslissingen beïnvloeden.	Bedrijven stellen investeringen uit door onzekerheid over stikstof, emissies of andere milieuregels. Dit vertraagt opschaling, ook wanneer er feitelijk ruimte zou zijn.
Netcongestie	Beperkingen in de energie-infrastructuur (elektriciteitsnet) verhinderen dat nieuwe of uitbreidende activiteiten aangesloten kunnen worden.	In sommige regio's vormt netcongestie een directe belemmering voor uitbreiding van productiecapaciteit. Voor een groot deel van de huidige defensie-industrie is dit nog beperkt.
Informatie asymmetrie financieringsmarkt[183]	Financiers beschikken over minder informatie dan bedrijven over de kwaliteit, risico's en potentie van projecten, vooral bij innovatieve en complexe activiteiten. Dit wordt versterkt door lange	Financiers schatten risico's hoger in en zijn terughoudender met het verstrekken van kapitaal of vragen hogere risicopremies. Dit leidt tot beperkte beschikbaarheid van financiering,

[181] *Berenschot (2026). Nederlandse defensie- en veiligheidgerelateerde technologische industriële basis groeit sterk, verbreedt en verschuift richting binnenlandse vraag.*
[182] *Kremer, Olthoff & Canoy (2026). Samenstelling defensie-inkoop bepaalt druk op de arbeidsmarkt.*
[183] *Rijksoverheid (2024). Kies voor baten – IBO Bedrijfsfinanciering.*

	terugverdientijden en beperkte transparantie.	met name voor innovatieve start-ups en scale-ups.
Trage, onvoorspelbare of slecht gecoördineerde ruimtelijke procedures	Toewijzing van fysieke ruimte (bijv. voor fabrieken, testlocaties) verloopt via complexe en vaak langdurige overheidsprocedures.	Vergunningverlening en ruimtelijke besluitvorming vertragen opschaling van productiecapaciteit. Onzekerheid over doorlooptijden maakt investeringen risicovoller. Dit speelt regelmatig bij uitbreiding van industriële capaciteit.[184]

[184] *Ministerie van Defensie (2025). Programma Ruimte voor Defensie*

6. Beleidsanalyse (1) – vraagzijde defensiemarkt

1. Sinds 2025 heeft Defensie een nationale beleidsstrategie voor industriële opschaling (D-SII), met focus op vijf NLD-technologiegebieden en de maritieme maakindustrie. Van belang is te bepalen hoe Defensie zich op deze NLD-gebieden en de bredere basisgebieden wil positioneren en welke rol het daarbij wil vervullen.

2. Doordat deze gebieden meestal niet zijn gekoppeld aan platforms en eindproducten, ontbreekt een directe koppeling met de inkooppraktijk van Defensie. Voor de bredere defensie-basisgebieden is niet duidelijk of Defensie op herkomst wil sturen.

3. Via de vraagzijde is het inkoopproces een cruciaal beleidsinstrument voor de opschaling van de defensie-industrie. Door aan te geven wat men waar wil kopen, kan Defensie een krachtig signaal afgeven aan de industrie.

4. Er wordt nog onvoldoende industrieversterkend ingekocht. De herkomst van materieel wordt niet vanzelfsprekend meegenomen in de afweging. In de praktijk worden de ambities onvoldoende vertaald in de concrete opdracht aan de inkooporganisatie.

5. Om voldoende schaal te bereiken in de productie, is export van belang. Een samenhangend beleid voor exportbevordering is nodig - "export by design" - , waarvan ook kleinere en nieuwe bedrijven (outsiders) kunnen profiteren.

6. Snel veranderende technologie vraagt om een sterkere beweging van productgerichte verwerving naar inkoop op operationeel effect. De huidige processen sluiten daar niet voldoende op aan en zijn vooral op "safe choices" gericht. Dit vraagt om interactieve samenwerking met bedrijven om hun innovatievermogen beter te benutten.

7. Nieuwe benaderingen, zoals challenges, maken de inkoop innovatiegerichter. Ze zijn echter pas succesvol als ze worden gecombineerd met feitelijke afname en meer flexibele budgetten. Daarmee kan de lerende fase overgaan in de commerciële fase.

8. Open Europese aanbesteding wordt voor defensiematerieel weinig toegepast (20 procent); vaak wordt gebruik gemaakt van uitzonderingen. Deze uitzonderingen hoeven concurrentie niet in de weg te staan, maar bemoeilijken wel de vorming van een Europese markt.

9. De NAVO en Defensie hebben verschillende mogelijkheden om de industrie meer inzicht te geven in de toekomstplannen: het "what-when-how". Dat geldt voor de vraag naar producten, maar ook voor kennisontwikkeling en innovatie- en doorontwikkelingstrajecten.

10. Gezamenlijke Europese aanschaf en vraagbundeling vergroten de operationele slagkracht en verlagen de kosten. De bestaande mogelijkheden hiervoor worden nog onvoldoende benut. Ook Nederland kan beter aanhaken bij Europese initiatieven. De vorming van kopıgroepen kan helpen om internationaal daadkrachtiger op te treden.

Dit en het volgende hoofdstuk analyseren het huidige beleid ten aanzien van het opschalen van de defensie-industrie en het versterken van het innovatievermogen. Zoals in hoofdstuk 5 is vastgesteld, is de defensiemarkt een atypische markt, vooral door de dominante rol van de overheid aan de vraagzijde. Een deel van de marktfalen op de defensiemarkt kan worden aangepakt door deze inkooprol goed vorm te geven. Een ander deel vraagt om beleid dat zich richt op de aanbodzijde. Instrumenten aan de vraag- en aanbodzijde lopen daarbij regelmatig in elkaar over en kunnen elkaar versterken. Anders gezegd: inkoopbeleid en industriebeleid zijn niet te scheiden van elkaar; en kunnen sterker gecombineerd worden.

Tegen deze achtergrond gaat dit hoofdstuk in op de vraagzijde van de defensiemarkt:

- Wat is de huidige beleidsstrategie ten aanzien van het opschalen van een innovatieve defensie-industrie en welke observaties zijn hierbij te maken (paragraaf 6.1)?
- Welke lessen zijn er te trekken over de wijze waarop Defensie zijn inkooprol benut om de defensie-industrie uit te breiden en innovatie te bevorderen (paragraaf 6.2)?
- Wat zijn de mogelijkheden voor internationale samenwerking en exportbevordering, gegeven dat de Nederlandse overheid beperkte *buying power* heeft (paragraaf 6.3)?
- Wat zijn de belangrijkste boodschappen voor beleid en uitvoering (paragraaf 6.4)?

Het volgende hoofdstuk gaat in op de lessen die te trekken zijn over het beleid gericht op de aanbodzijde. Een alomvattende beschouwing van het beleid is niet mogelijk. Daarom zijn keuzes gemaakt, aansluitend bij de analyse in de voorgaande hoofdstukken.

De kernvraag is minder "wat" er moet gebeuren, en meer "hoe" besluitvorming en vooral uitvoering van beleid effectief kunnen worden georganiseerd. Er is op dit beleidsterrein niet zozeer sprake is van een financieel tekort of een beleidstekort, maar vooral van een uitvoeringstekort. Het gaat dan om het effectief uitvoeren van overheidsregelingen en een goede benutting daarvan door kennispartners en marktpartijen. In het verlengde van "anders kijken" en "anders denken", gaat het dus vooral om "anders doen". Dat vraagt om samenwerking en executiekracht van de verschillende partijen om echte synergie te realiseren.

6.1 Naar een strategische heroriëntatie in het beleid

Sinds 2025 beschikt Defensie over een strategie om de defensie-industrie sneller uit te breiden, innovatie te versnellen en strategische afhankelijkheden te verkleinen. Het motto is: sterk, slim en samen. Het centrale beleidsdocument is de Defensie-Strategie voor Industrie en Innovatie 2025–2029 (D-SII). Om focus aan te brengen en investeringen gericht in te zetten, benoemt de D-SII vijf *technologie*gebieden waarop Nederland primair wil inzetten, de zogenoemde NLD-gebieden: slimme materialen, sensoren, quantum, ruimtetechnologie en intelligente systemen. De totale defensiebehoefte is weliswaar groter, maar deze NLD-gebieden zijn geselecteerd op basis van waar de *capability pull* (vraag) en de *push* (aanbod) bij elkaar komen. De *capability pull* is de operationele behoefte van de krijgsmacht. De *push* is bepaald door de maatschappelijke, technologische en industriële ontwikkelingen van Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven. Op basis van de huidige technologische en industriële basis verwacht Defensie dat Nederland binnen deze domeinen de grootste kans heeft om een strategische rol te spelen en internationaal koploper te worden. Daarbij blijft de nadruk liggen op de rol die Nederlandse bedrijven spelen als toeleverancier; het beleid is er (nog) niet op gericht meer OEM's te creëren, zoals sommige andere landen dat doen.

In het derde kwartaal van 2026 start een implementatieplan van de D-SII: het Nationaal Programma Defensie Industrie en Innovatie (NPDII), mede op basis van deze EBA. Dit programma richt zich op het samen met partners bouwen aan relevante Nederlandse defensie-ecosystemen, ingebed in een internationale context. Daarmee dragen deze ecosystemen bij aan het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht en aan versterking van onze strategische autonomie, zoals beschreven in de Defensienota.[185] De (strategische) insteek, beleidsopties en aanbevelingen van deze EBA kunnen bij de uitwerking en uitvoering van het NPDII worden benut.

Het is van belang om te bepalen hoe Defensie zich wil positioneren op de NLD-gebieden en de bredere basisgebieden. De D-SII bevat ook tien defensiebasisgebieden van brede *capabilities* en capaciteiten ("industrialisatiegebieden"), bijvoorbeeld sensorsystemen, autonome en onbemenste systemen en logististiek (zie figuur 6.1). De insteek is dat Nederland met een samenwerking tussen departmenten, kennisinstellingen en industriepartners op deze gebieden een sterke basis krijgt wat betreft kennis, innovatie en industrie en zodoende een sleutelpositie verwerft in internationale waardeketens. Per basisgebied kan de rol van Defensie anders zijn, variërend van slimme koper tot en met slimme eigenaar. Defensie heeft sinds de Defensie Industrie Strategie (DIS) uit 2018 niet gespecificeerd welke ambities het heeft deze de defensiebasisgebieden, waardoor het nuttig is om deze analyse te herzien in de huidige geopolitieke context en de strategische ambities zoals geformuleerd in deze EBA.

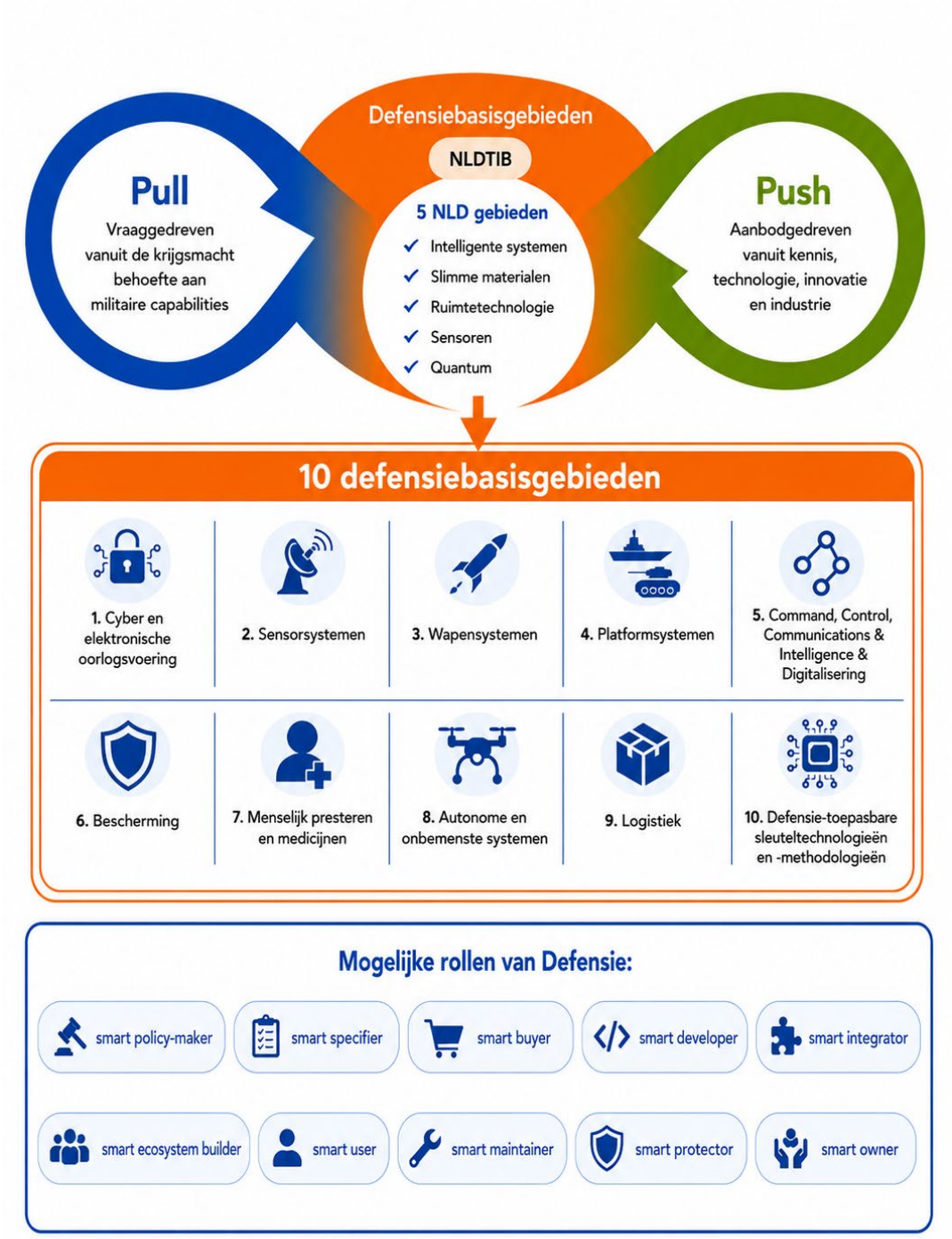
Defensie richt zich daarnaast op de opschaling van de maritieme maakindustrie in Nederland, die in staat is complete platforms te leveren aan de Koninklijke Marine. Daarbij gaat het niet alleen om de schepen zelf, maar ook om bijvoorbeeld sensoren, IT-systemen en andere geïntegreerde systemen aan boord. Een belangrijk verschil met de technologiegebieden is dat de Nederlandse maritieme maakindustrie al een gevestigde industriële basis heeft. Nederland beschikt immers over een bestaand cluster van bedrijven met ervaring in ontwerp, bouw, integratie en toelevering voor maritieme platforms. Dat is historisch gegroeid en sluit aan bij de huidige competenties en productiecapaciteit. De overige NLD-gebieden hebben een ander karakter. Zij richten zich overwegend op toekomstige industrie en technologie: kennis, componenten en subsystemen die kunnen worden toegepast in bredere defensieplatforms. Het gaat doorgaans niet om eindproducten of complete systemen die Defensie rechtstreeks aanschaft, maar om essentiële bouwstenen daarvan. Slimme materialen zijn bijvoorbeeld per definitie geen zelfstandig eindproduct, maar een component dat onderdeel wordt van een groter systeem.

Omdat de NLD-gebieden meestal niet zijn gekoppeld aan platforms en eindproducten, ontbreekt een directe koppeling met de inkooppraktijk van Defensie. Defensie doet in de regel zaken met *integrators*: bedrijven die eindproducten en complete systemen leveren. Juist deze integrators moeten NLD-technologieën uiteindelijk verwerken in producten die Defensie daadwerkelijk kan aanschaffen. De belangrijkste route om een technologie van de tekentafel naar de operationele werkelijkheid te brengen, is daarom nauwe samenwerking met bedrijven die deze technologie kunnen opnemen in hun productieketen. Daarbij gaat het niet alleen om technologische ontwikkeling, maar ook om het positioneren van essentiële Nederlandse industrie in de keten. De langjarige samenwerking met integrators in de maritieme maakindustrie laat zien hoe dit kan werken. Deze bedrijven zijn in staat technologie van kennisinstellingen door te ontwikkelen tot systemen die de marine daadwerkelijk gebruikt. Daarnaast kan Defensie sturen via haar aanschafbeleid. Bij de verwerving van eindproducten kan zij eisen of stimuleren dat bepaalde

[185] *Ministerie van Defensie (2026). Defensienota 2026 – Samen voorwaarts!*

componenten, technologieën of kennis uit de NLD-gebieden worden toegepast (*smart buyer*). Zo ontstaat een concrete vraag naar Nederlandse sleuteltechnologie binnen grotere systemen. Ook kan Defensie optreden als *smart developer*: een actieve ontwikkelpartner die samen met kennisinstellingen en industrie een technologie doorontwikkelt tot een militair toepasbaar product. Ook dat kan vorm krijgen in de inkooptrajecten van Defensie. De andere "smart" rollen die Defensie op zich kan nemen, komen terug in het beleid gericht op de aanbodzijde (hoofdstuk 7).

Figuur 6.1: Kernaspecten van de D-SII 2025-2029.
Bron: Defensie-Strategie voor Industrie en Innovatie 2025-2029 (2025).



Internationaal is te zien hoe technologieposities strategische waarde krijgen wanneer ze onderscheidend zijn, waardoor landen de producten en diensten willen afnemen. Israël vormt hiervan een goed voorbeeld. Tot in de jaren tachtig probeerde het land vooral zelf materieel te produceren voor de belangrijkste nationale behoeften. Daarna verschoof de focus naar het opbouwen van internationale strategische posities in specifieke niches. In domeinen als luchtafweer produceert Israël systemen die tot de beste in hun klasse behoren. De kracht van het Israëlische model is dat technologie niet op zichzelf staat, maar wordt ingebed in materieel dat de eigen industrie zelf ontwikkelt en levert. Daardoor kan Israël een sterke technologiepositie ook als politiek instrument inzetten. Toegang tot hoogwaardige Israëlische systemen creëert wederzijdse afhankelijkheden en vergroot daarmee de strategische positie. Een illustratief voorbeeld is de F-35. Israël heeft, mede dankzij zijn eigen technologische en industriële positie, toegang gekregen tot digitale subsystemen van het toestel die voor andere gebruikers zijn afgeschermd. Daarmee laat Israël zien dat strategische autonomie niet alleen kan voortkomen uit zelfstandigheid, maar vooral ook uit het bezitten van sterke technologische niches.[186]

Andere landen laten ook zien hoe veiligheidsbelangen sterker kunnen worden vertaald naar een concrete industrie- en inkoopstrategie. Finland is daarvan een goed voorbeeld. De Finse defensiestrategie is primair gericht op het afschrikken van een Russische inval met een sterke landmacht. De industriestrategie sluit daar direct op aan: Finland richt zich op zelfstandige productie van de kernbehoeften die nodig zijn voor het voortzettingsvermogen van zijn landmacht. Daarbij gaat het om producten als voertuigen die onder ijzige omstandigheden kunnen opereren, munitie en handvuurwapens. Finland is zelf de belangrijkste afnemer van deze producten en weet daarnaast ook met enig succes te exporteren. In het luchtdomein kiest Finland juist voor een andere benadering. Daar zoekt het land nadrukkelijker de samenwerking met buitenlandse bedrijven, terwijl de eigen industrie zich vooral richt op onderhoud. Finland erkent daarmee dat zelfstandige ontwikkeling niet in elk domein realistisch en/of wenselijk is, maar gebruikt de inkoop van onderhoudsdiensten wel gericht om bepaalde industriële capaciteiten nationaal te borgen. Zo brengt Finland een scherpe focus aan in wat het van de eigen industrie verwacht: zelf produceren waar dat essentieel en haalbaar is, samenwerken waar dat verstandiger is, en via inkoop sturen op de industriële capaciteiten die voor de nationale veiligheid cruciaal zijn.[187]

Het veiligheids- en defensiebeleid is primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten, maar de Europese Commissie pakt ten aanzien van de defensie-industrie een grotere rol. Binnen de EU is defensie intergouvernementeel georganiseerd, waarbij besluitvorming doorgaans unanimiteit in de Europese Raad vereist.[188] De ruimte voor gezamenlijke Europese sturing is daardoor beperkt. Tegelijkertijd speelt de Commissie een steeds grotere rol op het defensie-industrieterrein. Dat gebeurt niet via klassiek defensiebeleid, maar via strategieën en instrumenten op aanpalende beleidsterreinen, zoals industriebeleid, de interne markt en internationale handel.[189] Daarmee beweegt de Europese Unie richting meer samenwerking op het gebied van de defensie-industrie. In 2025 publiceerde de Commissie het rapport *Readiness 2030* om de defensiegereedheid van de EU aanzienlijk te versterken en een sterke en innovatieve defensie-industrie actief te ondersteunen. Onderdeel hiervan is de Omnibus die zich focust op het wegnemen van belemmeringen voor opschaling, zoals het versimpelen van regelgeving, snellere vergunningsverlening en verbeterde toegang tot financiering.

[186] *Institute of Geoeconomics (2023). Comparative Study of Defense Industries.*
[187] *Bijlage 7*
[188] *Ramses Wessel (2026). Eindelijk richting een EU-defensiebeleid, NJB 2026/762.*
[189] *Europese Commissie (2025). Defense Readiness Roadmap 2030.*

Een ander belangrijk instrument onder *Readiness 2030* is het SAFE-instrument (***Security Action for Europe***). Dit instrument stelt 150 miljard euro aan leningen beschikbaar aan lidstaten om snel en grootschalig te investeren in defensiecapaciteiten.[190] Deelname aan SAFE is financieel aantrekkelijk, maar gebeurt op vrijwillige basis; echte politieke sturing ontbreekt. Juist daardoor blijft de vertaling van Europese ambities naar concrete industriële keuzes in hoge mate afhankelijk van nationale besluitvorming. Besluitvorming over militaire behoeften, prioritering, specificaties en inzet van middelen is een nationale aangelegenheid, en hier is geen rol voor de EC weggelegd. Tegelijkertijd bieden de verschillende initiatieven met hoge budgetten wel degelijk kansen voor lidstaten om gezamenlijk hun industrie uit te breiden. Ook zou de Commissie ten aanzien van standaardisatie een rol kunnen spelen, aangezien de Commissie wél en de NAVO geen wettelijke instrumenten heeft om standaardisatie van materieel af te dwingen. Daarbij blijft de NAVO wel leidend in het voorschrijven van standaarden in relatie tot Defensie.

De Europese Raad heeft negen prioritaire *capability-areas (PCA)* aangemerkt als basis voor Europese samenwerking. Aan de hand van deze *PCA's* zouden EU-lidstaten moeten samenwerken, investeren, produceren en innoveren om zo de capaciteitstekorten binnen Europa op de gebieden te verminderen en versnippering van defensie-industrie tegen te gaan (zie hoofdstuk 2). Enkele lidstaten hebben een voortrekkersrol genomen en werken met een groepje landen aan de uitvoering hiervan.[191] Deelname aan de individuele PCA-coalities is vrijwillig. Lidstaten kunnen kiezen op welke coalitie(s) zij willen focussen en welke capaciteiten zij willen ontwikkelen, produceren of inkopen. Nederland vervult de co-*lead-nation* rol op de PCA Drones en Counter-dronesystemen en de PCA Militaire Mobiliteit. Beide PCA's kunnen rekenen op een grote deelname van Europese lidstaten. Een aantal PCA's hebben een *European Defence Project of Common Interest* (EDPCI)-voorstel ingediend, waaronder de PCA *Drones and Counterdrones Systems*. Dit voorstel wordt door de meerderheid van de lidstaten ondersteund. In september 2026 zullen de voorstellen worden voorgelegd aan de Raad.

6.2 Naar meer industrie- en innovatieversterkend inkopen

Van behoeftestelling naar inkoop

Deze paragraaf gaat over de gewenste beweging van klassieke, productgerichte verwerving naar industrieversterkend opdrachtgeverschap. Daarbij worden militaire behoeften nadrukkelijker verbonden met de ontwikkeling van de Nederlandse en Europese defensie-industrie via sturing op herkomst. Ook wordt sterker gestuurd op te realiseren effecten, waarbij het innovatievermogen van kennisinstellingen en marktpartijen beter wordt benut. In een wereld van geopolitieke volatiliteit en technologische versnelling wordt flexibiliteit een steeds waardevollere capaciteit. Dat vraagt om aanpassingsvermogen, tussentijdse evaluatie en tijdig bijsturen. Het vraagt ook om nauwe, interactieve samenwerking met kennis- en marktpartijen.

Verwerving is de machinerie die budgetten omzet in daadwerkelijke capaciteiten en tegelijkertijd de industriële en innovatieve basis kan versterken.[192] Deze vraag ontstaat vooral via het invullen van militaire behoeften: door de inkoop van materieel, innovaties en combinaties van beide. Defensie is daarbij niet zo maar een consument, maar heeft een strategische marktrol. Inkoopbeleid is ook industriebeleid. Een belangrijk onderdeel is om de industrie via de inkoop meer zekerheid te bieden. Daarvoor is industrieversterkend inkopen door

[190] *Nederland heeft daaraan niet deelgenomen, maar kan wel overwegen deel te nemen aan SAFE 2.0 (zie paragraaf 6.2).*
[191] *Ministerie van Defensie (2025). Verslag informele Raad Buitenlandse Zaken Defensie 28 en 29 augustus 2025 – Brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.*
[192] *NLMTD (2025). Defence Industry Growth.*

de herkomst van de goederen en diensten mee te wegen niet voldoende. Bedrijven zullen vaak pas investeren op opschalen wanneer er inzicht is *wat* Defensie *waar* wil kopen. De maritieme maakindustrie laat zien hoe belangrijk een dergelijk perspectief is. Deze sector kan perioden zonder orders beter overbruggen, omdat er een grote mate van zekerheid bestaat dat toekomstige behoeften van de Marine opnieuw in samenwerking met deze industrie zullen worden gerealiseerd.

De strategische heroriëntatie werkt nog onvoldoende door in het feitelijke inkoopproces; voor vraagzekerheid zijn bedrijven sterk afhankelijk van de overheid. Europa wil en moet meer op eigen benen staan. Het zwaarder meewegen van herkomst bij aanschaf draagt bij aan het behalen van de drie subdoelen die in hoofdstuk 4 naar voren kwamen om onze veiligheid te vergroten: (1) meer strategische autonomie in Europa; (2) strategische posities voor wederzijdse afhankelijkheden; en (3) nationale industrie voor militair voortzettingsvermogen. Uit gesprekken in het kader van de EBA, en uit externe onderzoeken, komt naar voren dat inkopers geen duidelijk kader hebben over hoe ze herkomst mee moeten wegen.[193] Dit komt doordat "herkomst" doorgaans niet vertaald wordt in een eis in de behoeftestelling en daarmee niet als specifieke opdracht terecht komt bij de inkoper. Inkopers hebben behoefte aan meer richting over waar (onderdelen van) eindproducten wel en niet vandaan moeten en mogen komen. Dit heeft weer gevolgen voor de industrie. Want zolang orders niet landen bij Nederlandse en Europese bedrijven, blijft het onzeker of investeringen in industriële capaciteit, productie en technologie zich terugverdienen. Dit sluit aan bij het marktfalen op het punt van onzekerheid over toekomstige vraag. Voor vraagzekerheid zijn bedrijven sterk afhankelijk van de lange termijn behoefte vanuit de overheid. Uit gesprekken komt evenwel naar voren dat de besluitvorming binnen de overheid op bedrijven meer dan soms versnipperd en onvoorspelbaar overkomt.

Momenteel worden beleid en behoeftestelling onvoldoende aan elkaar gekoppeld waardoor herkomst niet standaard wordt meegewogen bij inkoop. Het komt voor dat de inkooporganisatie van Defensie, COMMIT, abstracte en soms tegenstrijdige opdrachten krijgt. De defensiestaf (behoeftesteller), en beleid, sturen beiden op de inkooporganisatie, maar doen dat vanuit uiteenlopende perspectieven. Enerzijds richt de defensiestaf zich vooral op kwaliteit en tijdigheid, gedreven door het militair-operationele belang. Anderzijds heeft beleid de opdracht om de Nederlandse en Europese defensie-industrie op te schalen en innovatie te stimuleren. Het eerste belang vertaalt zich doorgaans in een directe opdracht aan de inkooporganisatie en is in de praktijk leidend. Het tweede belang is vooral een beleidsuitgangspunt dat moet worden meegewogen, maar in de praktijk kan schuren met de wensen vanuit de militair-operationele hoek. Om herkomst een duidelijke plek te geven in het inkoopproces is het wenselijk om een beleidskader op te stellen waarin per *capability* inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre herkomst meegewogen dient te worden. De uitkomsten van deze weging dienen vervolgens deel uit te maken van de opdracht die de inkoper krijgt. Uit gesprekken komt naar voren dat er recentelijk meer voorbeelden zijn waarbij het belang van herkomst expliciet is meegewogen en dat een hogere prijs of een enigszins lagere kwaliteit acceptabel is geacht. Daarmee wordt zowel strategische als economische meerwaarde gecreëerd.

Wanneer er nog geen industrieel aanbod in Europa beschikbaar is, kan op de kortere termijn een tweesporenbeleid worden gevolgd. Defensie schaft in zo'n geval eerst een tijdelijke tussenoplossing aan om deze - zodra dat mogelijk is - te vervangen door een Europees product. Deze manier van inkopen kan gepaard gaan met aanzienlijke kapitaalvernietiging, omdat materieel vroegtijdig wordt vervangen en logistieke ketens en opleidingen dubbel moeten worden

[193] *SEO (2026). Economische effecten van defensie-uitgaven.*

opgebouwd. Tegelijkertijd stimuleert deze aanpak de opbouw van industriële capaciteit in Europa en draagt ze daarmee bij aan voortzettingsvermogen en strategische autonomie. Zonder een dergelijke strategie wordt geen, of minder snel, een sterke Europese industrie opgebouwd die in de toekomstige behoefte van Europa kan voorzien. Voor dit tweesporenbeleid moet daarom binnen de behoeftestelling en de bestedingsplannen ook budgettaire ruimte worden gecreëerd. De financiële instrumenten van de EU, waaronder het toekomstige European Concurrentiefonds (ECF) kunnen hieraan ook budgettair bijdragen. Er zijn praktijkvoorbeelden van landen die goedkope *stop gaps* hebben toegepast, waardoor ook afscheid genomen kan worden van leveranciers. Zo heeft Italië enkele jaren tweedehands F-16's geleased van de VS, in afwachting van de levering van nieuwe straaljagers door de Europese industrie.[194] Dit vergroot de flexibiliteit in verwerving (zie box 6.1 over de optiewaarde van flexibiliteit in de defensie-inkoop).

Box 6.1: Reële opties als denkkader voor strategische defensie-inkoop[195]

Defensie-inkoop vindt plaats in een wereld waarin twee vormen van onzekerheid samenkomen: geopolitieke volatiliteit en technologische versnelling. Traditioneel wordt defensie-inkoop benaderd via een lineaire investeringslogica: men formuleert een capaciteitsbehoefte, definieert specificaties, selecteert een leverancier en committeert zich aan een substantiële investering (met bijbehorend *lock-in* risico). Dit is rationeel onder de (impliciete) aanname dat toekomstige omstandigheden voldoende voorspelbaar zijn. In een instabiele wereld is deze benadering echter risicovol en vaak ook niet doelmatig. Anders gezegd: een klassieke netto-contante-waardebenadering onderschat in een omgeving van hoge volatiliteit systematisch de waarde van flexibiliteit.

Hier biedt de theorie van reële opties een interessant denkkader. In financiële markten wordt een optie gedefinieerd als de mogelijkheid, maar niet de verplichting, om in de toekomst een bepaalde transactie te doen. Onder onzekerheid is flexibiliteit waardevol. Dat geldt ook voor defensie-inkoop. Het gaat dan bijvoorbeeld om manieren om beslissingen gefaseerd te nemen. Niet alleen wordt capaciteit gecreëerd, maar ook de mogelijkheid om later verder te investeren, uit te breiden, bij te sturen dan wel te stoppen. Voorgaande impliceert dat ook contractvormen moeten worden ontworpen met flexibiliteit als expliciet doel. Een aantal observaties en beleidsopties in deze EBA sluiten hierbij aan: industrieversterkend opdrachtgeven, nieuwe contractvormen zoals *milestone-based* contractering en *challenges* (innovatie-uitvragen) in combinatie met afnamegaranties en flexibele budgetten, flexibele productieruimte en strategische voorraadvorming.

[194] *The Aviationist (2024). Italian Vipers: The Story Of The F-16 Fighting Falcon In Italian Air Force Service.*
[195] *Gebaseerd op een gesprek met gezondheidseconoom Xander Koolman van de VU (gelet op de parallel met de ontwikkeling van medicijnen), een desk- en AI-research.*

Dit denkkader kan op verschillende onderdelen van het inkoopbeleid worden toegepast en dat gebeurt deels ook al (zie ook beleidsoptie 8 voor een wat nadere uitwerking):

- Gefaseerde aanschaf en modulaire systemen als strategische opties: Bij de aanschaf van complexe wapensystemen, zoals de F-35, kan gekozen worden voor een gefaseerde aanschaf. De eerste tranche creëert operationele capaciteit en organisatorische leercurves. Tegelijkertijd blijft de mogelijkheid bestaan om later uit te breiden. Een ander toepassing is het ontwerpen van modulaire systemen, zoals bij marineschepen. Wanneer sensoren, wapensystemen en software-architecturen modulair worden ingericht, ontstaat de mogelijkheid om gedurende de levensduur upgrades door te voeren zonder het hele platform te vervangen. In beide gevallen moet de waarde van flexibiliteit worden afgewogen tegen de (initiële) meerkosten.[196]
- Portfolio-benadering van technologieontwikkeling: In plaats van zwaar in te zetten op één technologisch pad kan Defensie meerdere oplossingen en prototypes parallel laten ontwikkelen op basis van een uitvraag om een bepaald militair effect te bereiken. Na een periode van testen, operationele evaluatie en technologische rijping kan worden besloten welke systemen verder te ontwikkelen en welke worden beëindigd. Het beëindigen van een traject is in dit kader geen falen, maar het rationeel niet benutten van een mogelijkheid die in waarde is afgenomen. Deze benadering lijkt op die van *venture capital funds*. Ook hier geldt dat de benadering ex ante duurder kan uitpakken, maar ex post doelmatig kan blijken te zijn.
- Industriële capaciteit als ingebouwde optie: Wanneer Defensie materieel aankoopt zonder aandacht voor productieflexibiliteit, kan bij een plotseling conflict onvoldoende snel worden opgeschaald. Het gaat er dus om niet alleen producten te kopen, maar ook industriële capaciteit contractueel veilig te stellen. Raamcontracten met verschillende leveranciers, opschalings- en conversieafspraken en strategische voorraden functioneren als ingebouwde mogelijkheden om de productie op te voeren. De initiële meerkosten - ofwel: de 'optiepremie' - bestaan uit hogere contractprijzen of het financieren van redundante capaciteit. Daartegenover staat de waarde van flexibiliteit en het mogelijk voorkomen van grote prijsstijgingen als gevolg van enorm toegenomen schaarste in geval van escalatie, zoals in de Coronacrisis gebeurde op het punt van materialen. In die zin komen de initiële meerkosten neer op het betalen van een verzekeringspremie.

De inkooppraktijk, aanbestedingen en contracten

De traditionele productgerichte en transactionele wijze van inkoop past niet meer in een wereld waar technologische ontwikkelingen snel gaan. Normaliter schaft Defensie concrete eindproducten aan, waardoor de opdracht aan inkopers strak wordt gedefinieerd en vervolgens één keer in de markt wordt gezet. De opdrachten worden dan gekenmerkt door vergaande specificaties van eisen, veelal gebaseerd op ervaringen in het verleden. Feitelijk bepalen de behoeftesteller en de inkoper daarmee de oplossing, terwijl de aanbieder deze vooral moet volgen. Deze manier van inkoop komt grotendeels voort uit de nadruk op doelmatigheid en kostenbesparing in het recente verleden. Door de overwegend productgerichte manier van inkopen zijn inkopers niet gewend om op operationeel effect in te kopen. Voor dat laatste lijken er geen regels te zijn die in de weg staan; er is ruimte om anders te handelen. Defensie is ook bij bijvoorbeeld betalingen gericht op zekerheid. Zo vraagt Defensie soms bankgaranties die met name kleine bedrijven kunnen beperken in de hoeveelheid beschikbaar werkkapitaal.

[196] *Een praktijkvoorbeeld van een modulair systeem is het Deense StanFlex. Deense marineschepen zijn gebouwd met slots voor standaardmodules die het schip in staat stellen een bepaalde missie te vervullen. Zo bestaan er modules voor verschillende wapensystemen en bijvoorbeeld de mijnenjacht.*

Bij inkoop "op effect" formuleert Defensie het gewenste operationele effect (of vermogen) in plaats van een vooraf vastgelegde oplossing. Een voorbeeld van een operationeel effect is het vermogen om drones te onderscheppen en uit te schakelen. Aanbieders krijgen dan ruimte om zelf met oplossingen te komen hoe er in de gewenste operationele effecten kan worden voorzien. Dit vergroot de dialoog met de industrie en daagt de leveranciers uit om met innovatieve oplossingen te komen. Er is dan meer sprake van een samenwerkingsrelatie, waarin gezamenlijk leren en verbeteren een belangrijke rol speelt. Hoewel er bij grote materieeltrajecten wel sprake is van interactie tussen (het team van) inkopers en de marktpartijen, is dit over de hele linie nog geen staande praktijk. Traditionele inkoop kan goed werken voor relatieve standaardproducten en -diensten, zoals uniformen en munitie, en voor bepaalde off-the-shelf producten. Het is echter minder geschikt voor hoog-innovatieve producten en diensten, terwijl juist daaraan vandaag de dag meer behoefte bestaat.[197] Er kan geleerd worden van de wijze waarop verwerving voor Oekraïne plaatsvindt. Daar wordt de behoeftestelling beknopt geformuleerd, waarna de markt wordt ingeschakeld en er snel geleverd kan worden. Door meer te sturen op effect is de uitkomst nog niet altijd duidelijk. Dat betekent dat budgettaire consequenties lastig in te schatten zijn. Bepaalde budgettaire flexibiliteit is daardoor gewenst.

Box 6.2: Financiële besluitvorming en doelmatigheid bij materieelinkoop

De behoeftestellende Directie Plannen (DPLAN) heeft een duidelijke prikkel om aan te sturen op een zo doelmatig mogelijke inkoop. DPLAN vertaalt de behoeften van Defensie naar opdrachten voor de inkooporganisaties.[198] Daarbij hoort de taak om te overzien hoe het beschikbare budget zo goed mogelijk wordt ingezet om alle behoeften te realiseren. De directie heeft er belang bij de kosten goed te beheersen en deze af te wegen tegen die van andere projecten. Staat DPLAN toe dat een ondoelmatig project doorgang vindt, dan gaat dit ten koste van de militaire slagkracht. Doordat DPLAN alle projecten van de defensieonderdelen integraal overziet, verkeert ze in een positie om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Een uitdaging is dat bij de selectie van projecten waarvoor – in samenhang met het opstellen van een Defensienota – budget wordt vrijgemaakt, nog veel onzekerheid kan bestaan hoe een capaciteit uiteindelijk wordt ingevuld.

De concerncontroller van Defensie (HDFC) en het Ministerie van Financiën hebben bij materieelinkoop een belangrijke toetsende rol aan de voorkant van het proces. Daarbij gaat het om het bewaken van de doelmatigheid en bestedingen en het beheersen van risico's. Ze beoordelen bijvoorbeeld of marktonderzoek goed is uitgevoerd en gedocumenteerd, of de kosten over de levenscyclus van een project in beeld zijn gebracht en of de aanbestedingsregels correct zijn gevolgd. Ook toetsen zij de onderbouwing van de doelmatige inzet van middelen. Wanneer een project gereed is voor verwerving, ligt het mandaat voor deze toetsende rol bij HDFC. Bij projecten met een waarde van minder dan 10 miljoen euro ligt dit mandaat bij de financiële afdeling van het betrokken onderdeel. HDFC is daarnaast een partner van DPLAN en DOBP (Directie Operationeel Beleid en Plannen), dat het Defensie *Lifecycle Plan* bewaakt, bij het in de tijd inpassen van investeringen en instandhouding.

[197] *Maurice van Rooijen (2026). SDIR: transforming defence procurement, Practicioner Paper.*
[198] *COMMIT is de grootste inkooporganisatie van Defensie en verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het grootmaterieel en IT. De onderdelen kopen ook zelf in, uniformen en spullen voor dagelijks gebruik worden bijvoorbeeld hoofdzakelijk door de onderdelen zelf ingekocht.*

Het Ministerie van Financiën kijkt onder meer of een uitgave binnen het budget wordt gerealiseerd, of geen onvoorziene kosten kunnen optreden en of kasritmes realistisch zijn. Financiën toetst daarnaast of de financiële keuzes passen binnen het rijksbrede begrotingsbeleid. Vanuit de financiële kolom wordt niet ter discussie gesteld of een bepaald type materieel de juiste keuze is. Wel wordt bij de bestedingsplannen bezien of de inzet van middelen logisch over de gestelde strategische doelen is verdeeld. De **Algemene Rekenkamer** kijkt achteraf vooral naar de rechtmatigheid van de uitgaven en toetst daarbij onder meer of de inkoopregels adequaat zijn toegepast. De Algemene Rekenkamer heeft geoordeeld dat Defensie voor 3,6 miljard euro aan inkopen in 2025 onvoldoende kon onderbouwen waarom uitzonderingen op de aanbestedingsregels waren toegepast. Ook constateerde ze dat Defensie geen beleid heeft om fraude te voorkomen en op te sporen, terwijl het hoge tempo van de uitgaven wel een risico op fraude met zich meebrengt. De minister van Defensie heeft aangegeven hierover het gesprek te willen voeren.

Een specifiek op Defensie gerichte afdeling van de Auditdienst Rijk (ADR) kijkt mee als Defensie single-source aanbesteedt of als slechts één aanbieder beschikbaar is. Bij het ontbreken van marktwerking is het vooral van belang dat de kosten en winstmarges die een bedrijf in rekening brengt, goed zijn onderbouwd. De ADR wordt altijd ingeschakeld wanneer Defensie zonder concurrentiestelling inkoopt en ook bij opdrachten met een waarde van meer dan 2,5 miljoen euro. De ADR treedt daarbij op als adviseur van de verwerver en kan beoordelen of een leverancier naar haar oordeel een redelijke winstmarge hanteert. De inzet van de ADR is er feitelijk op gericht de informatieasymmetrie tussen inkoper en leverancier te verkleinen. De door de ADR verkregen informatie wordt actief benut bij prijsonderhandelingen met leveranciers. Volgens de ADR kan dit enkele procenten prijskorting opleveren. Tussen NAVO-landen bestaat geen uniformiteit over de voorwaarden waaraan een dergelijke calculatie moet voldoen. Anders dan verschillende andere landen kent Nederland bovendien geen standaardmethodiek voor kostprijscalculaties en geen vaste kaders waarin is vastgelegd welke winstmarges voor bepaalde typen bedrijven en contracten als redelijk worden beschouwd. Daardoor is ook de onderhandelingsmacht van de inkoper van invloed op de uiteindelijke prijs die Defensie betaalt. Regelgeving in de vorm van een normenkader voor winstmarges kan bijdragen aan meer consistentie en minder discussie met defensiebedrijven.[199]

Het *Kiel Institute* beschrijft de spanning op dit punt: *"[T]he OECD refers to public procurement as the government activity most vulnerable to waste, mismanagement and corruption". Yet limiting discretion may lead to rigid rules that impede adaptation to changing circumstances and prevent procurement officers from using their expertise to make better decisions. The risk is that buyers spend most of their time on costly compliance rather than on getting the best value for money.[…] The main result [from research] is that regulation is desirable in countries with low public sector capacity, but not in countries with high capacity, since it hinders the exercise of optimal discretion.*[200] Dit laatste punt – professionele handelingsruimte - is zeker ook nodig bij inkoop op operationeel effect. Daardoor worden de verantwoording over het te volgen proces en evaluatie achteraf belangrijker. Voor het maatschappelijk draagvlak blijft een goede verantwoording essentieel. Daarbij kan ook gelden: strategische minder risico lopen kan impliceren financieel meer risico te lopen.[201]

[199] *Kees Ockhuysen (2018). Contract-audits als hulpmiddel voor aanvaardbare prijzen. In: ESB (4757).*
[200] *Roddrigo Carril (2026). The biggest bang for the buck: Leveraging best practices in defence procurement for Europe's rearmament. Kiel Report No. 6.*

***Challenges* maken de inkoop innovatiegerichter; deze zijn echter pas succesvol als ze worden gecombineerd met feitelijke afname en flexibele budgetten.** Het innovatieprogramma *Strategic Defense Innovation Research* (SDIR) biedt een kader voor strategische innovatie-opgaven. Hierbinnen zijn verschillende vormen van inkoop mogelijk.[202] *Challenges* (innovatie-uitvragen) zijn een inkoopvorm die in toenemende mate door Defensie worden benut, ook binnen SDIR. Daarin kunnen verschillende fasen worden onderscheiden waarop de markt wordt geactiveerd. Het begint intern met de bepaling van een uitdaging op basis van de militaire behoefte. Samen met kennis- en marktpartijen wordt de behoefte vervolgens aangescherpt en in de markt gezet. Hierbij is het mogelijk om zowel concurrentie te bevorderen als de herkomst mee te wegen. Op basis van de voorstellen van marktpartijen wordt daarna een selectie gemaakt en worden één of meerdere aanbieders geselecteerd om een prototype te ontwikkelen. Dit prototype wordt vervolgens militair getest. Het is belangrijk dat reeds bij het ontwerp van de *challenge* duidelijk is dat bij een succesvol afgeronde test de 'lerende' fase overgaat in de 'commerciële' fase waarin een product ook echt wordt afgenomen.

Concreet betekent dit dat er bij een succesvol product ook daadwerkelijke inkoop plaatsvindt. Dit helpt het *hold-up*-probleem van bedrijven en de *valley of death* verminderen, met als resultaat een grotere investeringsbereidheid van marktpartijen. Anders bestaat het risico dat het traject in de lerende fase blijft hangen of dat partijen die wel ervaring opdoen bij het ontwikkelen van een product deze kennis niet benutten. Dit vereist een vorm van financiële flexibiliteit om succesvolle, innovatieve pilots daadwerkelijk op te schalen. Nu zitten bestedingsplannen nog vaak jarenlang vast in concrete projectbudgetten. Tegelijkertijd is het belangrijk dat een *challenge* niet per se succesvol hoeft te zijn; er moet ruimte zijn om te falen. Om een *lock-in*- situatie te voorkomen, is het belangrijk om te kunnen stoppen met het proces en afscheid te nemen: *picking the winners* moet samengaan met *letting losers go*.

Defensie heeft een uitzonderingspositie in de aanbestedingswetgeving[203], maar daarbinnen is het nog steeds mogelijk om inkoop in concurrentie uit te zetten. De (Europese) wetgeving heeft als doel dat overheidsopdrachten op een transparante en concurrerende markt worden gegund. Dit draagt bij aan doelmatige besteding van publieke middelen en een gelijk speelveld voor marktpartijen. Tegelijkertijd laat het aanbestedingsrecht wel ruimte om publieke doelen zoals innovatie, leveringszekerheid of veiligheid mee te wegen, zolang dat transparant, proportioneel en non-discriminatoir gebeurt. Daarnaast biedt de regelgeving verschillende uitzonderingen. Artikel 346 VWEU is hiervan de meest verregaande en specifiek voor defensie en veiligheid van toepassing. Dit artikel stelt dat 'elke lidstaat maatregelen [kan] nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal'. In de praktijk betekent dit dat lidstaten de Europese aanbestedingsregels terzijde kunnen schuiven voor de aanschaf van militair materieel en gericht kunnen kiezen voor leveranciers uit eigen land of voor een specifiek product uit een ander land, zonder verplichting tot open en Europese aanbesteding waar ook bedrijven van buiten Europa toegang toe hebben. Dit bemoeilijkt de vorming van een interne markt en een bredere industriële basis in Europa. Anderzijds betekent dit overigens niet dat er in de praktijk geen concurrentie plaatsvindt. Het is nog steeds mogelijk om inkoop in concurrentie uit te zetten, bijvoorbeeld onder een selecte groep aanbieders.

---

[201] Rob de Wijk en Gijs Tuinman, (2026). Snelheid moet de nieuwe gevechtskracht worden in de strijd tegen de Russen, in: het Financieele Dagblad, 2 juli 2026. Hun betoog is dat Nederland te zeer blijft hangen in de vredestijdbureaucratie.
[202] Maurice van Rooijen (2026). SDIR: transforming defence procurement, Practicioner Paper.
[203] Op 1 juli 2026 is een herziening van de Europese aanbestedingsrichtlijn gepubliceerd. Deze herziening gaat onder andere in op het verlagen van administratieve lasten, beidt meer ruimte voor strategische inkoop en legt een grotere nadruk op leveringszekerheid en geopolitieke risico's.

Tegelijkertijd is Artikel 346 WVEU één van de weinige mogelijkheden om gericht in te kopen en daarmee via nationaal beleid bij te dragen aan de opbouw van een Europese industrie.

Vanwege veiligheidsoverwegingen, specifieke technische eisen en de *home-bias* wordt er in de defensiemarkt relatief weinig open aanbesteed (slechts 20 procent). Van de 280 miljard euro aan Europese defensie-uitgaven is in 2023 30 miljard euro via Europese aanbesteding weggezet.[204] Wordt meegewogen dat circa de helft van de defensie-uitgaven werd besteed aan zaken die niet aanbesteed kunnen worden, zoals salarissen, dan werd rond de 20 procent van de uitgaven Europees aanbesteed.[205] Naast veiligheidsredenen en kwaliteitsredenen kunnen er ook praktische redenen zijn om opdrachten direct te gunnen aan één bedrijf. Voor omvangrijke systemen wordt er gewerkt met specifieke componenten en trainingen. Bij de introductie van nieuwe producten of systemen kan het nodig zijn om een volledige omscholing te ondergaan of de onderhoudsketen drastisch te veranderen; dit is de andere kant van het *lock-in* probleem. In concurrentie en op prijs aanbesteden hoeft dan ook niet altijd de meest doelmatige oplossing te zijn. Aanbesteden in concurrentie levert bij militaire aanbesteding over het algemeen lagere gunningprijzen op, maar kan bij complexe contracten ook vertraging en kostenoverschrijding ten opzichte van het initiële budget in de hand werken.[206] Ook hier zijn innovaties mogelijk. Door contracten in een eerste ronde aan meerdere bedrijven te gunnen en te vermijden dat te nauwe specificaties worden gehanteerd, kan meer succesvolle concurrentie mogelijk worden gemaakt bij grotere aanbestedingen.[207] Een verdergaande optie is om in NAVO of Europees verband tot gezamenlijke inkoop over te gaan, wat in de praktijk ook tot kostenvoordelen leidt.

(On)zekerheid over de vraag

Defensie geeft de industrie op verschillende manieren een signaal over de toekomstige vraag, maar dit gebeurt vaak op een te hoog abstractieniveau. Dit sluit aan bij de constatering in hoofdstuk 5 dat er sprake is van asymmetrische informatie en bedrijven onvoldoende zicht hebben op vraagontwikkeling. De toezegging om te voldoen aan de 3,5 procent NAVO-norm en minimaal 2 procent in de Wet financiële defensieverplichtingen laat zien dat Defensie structureel investeert en vraag genereert. Bovendien geeft het Defensie Materieel Proces (DMP) meerjarig inzicht op welke gebieden Defensie nieuw materieel wil ontwikkelen of aanschaffen voor orders boven de 50 miljoen euro. Er is echter weinig zicht op kleinere orders. Ook deelt Defensie een abstracte versie van de NAVO-targets (en daaraan gekoppelde behoeftes) met het parlement. Er is echter geen inzicht hoe de NAVO-targets precies ingevuld gaan worden.

De NAVO en Defensie hebben verschillende mogelijkheden om de industrie meer inzicht te bieden door ze vroegtijdig te betrekken bij de plannen. Zo kan de NAVO een geaggregeerd overzicht van de capaciteitsbehoefte van het bondgenootschap delen met bedrijven die over de benodigde *clearance* beschikken.[208] Omdat de NAVO de capability targets bepaalt, heeft de organisatie uniek inzicht in de toekomstige materieelbehoefte. Op termijn wordt ook een innovatie-vraagsignaal vrijgegeven, waarmee het innovatieve ecosysteem zicht krijgt op de behoefte van het bondgenootschap. Ook kan Defensie de vooruitblik investeringsprogramma bij het Defensieprojecten-overzicht gebruiken om meer inzicht te bieden aan de industrie. Die vooruitblik bevat een overzicht van lopende en verwachte projecten voor de komende veertien

[204] *ECIPE (2025). Openness and Fragmentation in EU Defence Procurement.*
[205] *Zie Eurostat (2025). Government expenditure on defence voor een uiteenzetting van de compositie van EU defensie-uitgaven*
[206] *Rodrigo Carril (2026), The biggest bang for the buck: Leveraging best practices in defence procurement for Europe's rearmament, Kiel report no. 6.*
[207] *Kapstein, Ospital & Wolff (2026). Reforming European defence procurement to boost military innovation and startups.*
[208] *Dit kan wel het verschil tussen insiders en outsiders op de markt vergroten; de lijst met bedrijven die betrokken worden, zal in elk geval met regelmaat moeten worden geactualiseerd om dit probleem te verminderen.*

jaar. Het is mogelijk om geselecteerde bedrijven meer duiding te geven bij deze plannen, zodat zij beter kunnen anticiperen op toekomstige vraag. Die duiding is van belang omdat Defensie bewust overprogrammeert in de wetenschap dat projecten vaak vertragen. Bedrijven hebben daardoor wel zicht op de projectenpijplijn, maar kunnen hun investeringsbeslissingen daar niet zonder meer op baseren omdat het mogelijk is dat projecten significant later worden gerealiseerd.

Om, naast meer inzicht, ook meer zekerheid te bieden kan Defensie waar mogelijk eerder en verder vooruitkijken bij het voorbereiden en aangaan van verplichtingen. Langjarige verplichtingen en afnameafspraken kunnen bedrijven meer zekerheid geven over toekomstige vraag, waardoor investeringen in productiecapaciteit, personeel en innovatie aantrekkelijker worden. Dit is met name relevant in delen van de defensie-industrie waar schaalgrootte nodig is om productie rendabel te maken. Defensie kan ook nu al verplichtingen aangaan die doorlopen na een kabinetsperiode, zoals regelmatig gebeurt bij grote materieelprojecten. Wel betekent dit dat een deel van de budgettaire ruimte van toekomstige kabinetten wordt vastgelegd, waardoor een afweging nodig blijft tussen investeringszekerheid voor bedrijven en politiek-bestuurlijke flexibiliteit. In het VK wordt, gediscussieerd over hoe het ministerie van Defensie zo goed mogelijk inzicht kan bieden in investeringsplannen met een horizon van tien jaar (*what-when-how*). Ook Duitsland geeft meer duidelijkheid over een langere tijdshorizon, door voor brede materieelcategorieën de uitgaven tot en met 2041 in beeld te brengen. Tegelijkertijd is een langjarige behoeftestelling niet in alle domeinen even goed mogelijk. In technologiegebieden waar ontwikkelingen elkaar snel opvolgen, zoals software, cyber en autonome systemen, is het moeilijker om toekomstige behoeften vast te leggen. In dergelijke gevallen kunnen meerjarige partnerschappen tussen Defensie en bedrijven uitkomst bieden, waarbij niet alleen afspraken worden gemaakt over de levering van producten, maar ook over doorlopende innovatie, doorontwikkeling en kennisopbouw.

6.3 Exportbevordering en internationale samenwerking

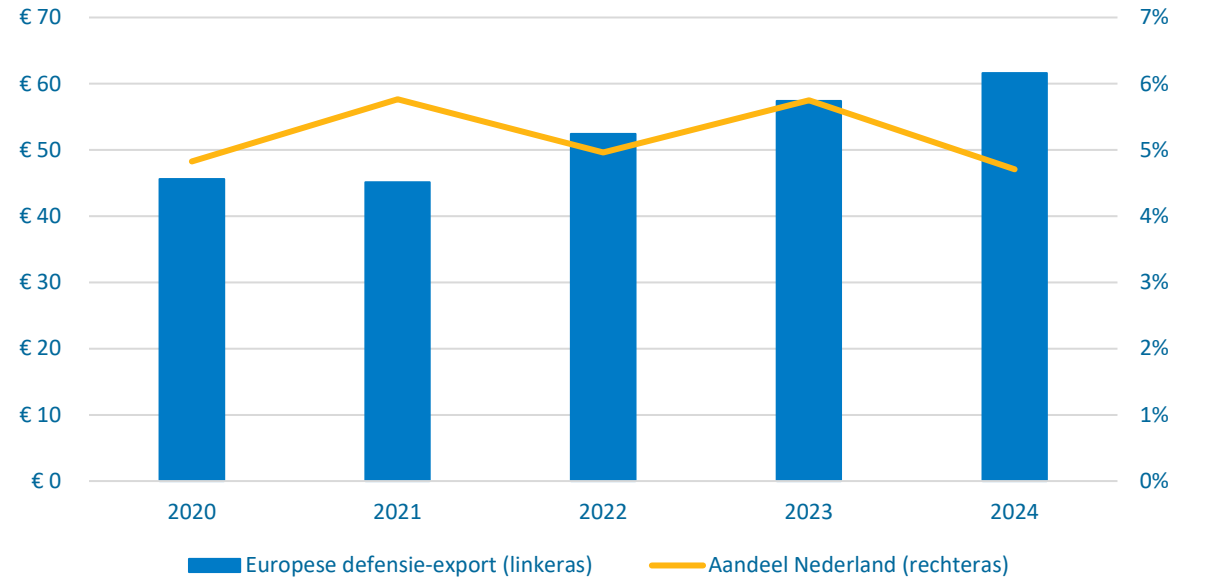
Exportbevordering

Export is belangrijk voor de opschaling van de Nederlandse defensie-industrie. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, komt gemiddeld ruim een derde van de omzet van Nederlandse defensiebedrijven uit het buitenland. Defensie zorgt zelf voor onvoldoende vraag om bedrijven in Nederland voldoende schaal te bieden en Nederlandse posities in Europese waardeketens te borgen. Het Nederlandse aandeel in de Europese defensie-export is redelijk stabiel (figuur 6.2). Een bijdrage aan meer export of een groter marktaandeel op de exportmarkt is gezien de beperkte Nederlandse inzet op export mogelijk. Succesvolle exportlanden, zoals Noorwegen, Frankrijk en Zuid-Korea, ondersteunen export expliciet via een coherente inzet van diplomatie, inkoop, financiering en regelgeving ("*export by design*"). Ook Nederland beschikt over verschillende instrumenten om export te bevorderen, zoals *government-to-government*-trajecten (G2G), gezamenlijke aanschaf, handelsmissies en industriële participatie. Van een integrale strategie voor exportbevordering van de defensie-industrie is echter nog geen sprake.

Innovatieve en nieuwe defensiebedrijven komen nu meestal niet in aanmerking voor de exportkredietverzekeringen. De exportkredietverzekering (ekv) is een beleidsinstrument waarmee bedrijven zich kunnen verzekeren tegen het risico dat een buitenlandse klant niet betaalt bij export of investeringen in het buitenland. Het dekt risico's af die commerciële partijen niet willen of kunnen dekken en maakt die transacties dus mogelijk. Vooral grotere bedrijven weten nu het exportinstrumentarium te vinden. De beperkte inzet vanuit de rest van de defensie-industrie

komt waarschijnlijk door de beperkte bekendheid of doordat bedrijven niet aan de acceptatiecriteria voor een verzekering voldoen vanwege te weinig eigen vermogen of het ontbreken van historische kasstromen.

Figuur 6.2: Europese defensie-export in miljarden en aandeel Nederland in Europese defensie-export.
Bron: ASD (2021-2025) en Berenschot (2026).



Internationale samenwerking

Om schaalvoordelen te creëren, interoperabiliteit te vergroten en kosten te verlagen is gezamenlijke aanschaf met (Europese) partners en standaardisatie belangrijk. Zo schat de Europese Commissie de kosten van het gebrek aan gezamenlijke inkoop in Europa op 3,6 miljard euro per jaar; EU-onderzoek stelt dat gezamenlijke inkoop zeker 10 procent goedkoper is, omdat schaalvoordelen worden gerealiseerd of landen een sterkere onderhandelingspositie hebben.[209] Daarom streeft Nederland ernaar om minstens 40 procent gezamenlijk aan te schaffen met Europese partners; in 2025 werd 28 procent gezamenlijk aangeschaft.[210] Daarbij is het van belang dat landen dezelfde standaarden hanteren die de NAVO voorschrijft en hun specifieke eisen dus vaker loslaten. We zien nu dat landen nog te vaak separate specifieke eisen hebben, waardoor gezamenlijke aanschaf wordt bemoeilijkt. Wat goed genoeg is voor onze trouwe bondgenoten, zou ook goed genoeg moeten zijn voor ons en vice versa. Dit vraagt ook om veelvuldig en vroegtijdig contact met andere landen bij behoeftestellingsprocessen. Dit draagt eraan bij dat grotere gezamenlijke orders neergelegd kunnen worden bij de industrie, wat leidt tot meer zekerheid en schaal voor de industrie en interoperabiliteit van de krijgsmachten.

Er bestaan verschillende agentschappen en initiatieven die gezamenlijke aanschaf en vraagbundeling bevorderen, maar ze worden nog niet optimaal benut. Vanuit de NAVO en EU bestaan meerdere initiatieven en inkoopagentschappen die vraagbundeling faciliteren (zie box 6.3).[211] Deze initiatieven geven bijvoorbeeld een financiële stimulans om gezamenlijke aanschaf te bevorderen door een subsidie of lening te verstrekken. Eén van de redenen waarom gezamenlijke aanschaf nog niet voldoende van de grond komt is dat de verschillende landen afwijkende

[209] *Centrone & Fernandes (2024). Improving the quality of European defence spending.*
[210] *Ministerie van Defensie (2026). Stand van Defensie, voorjaar 2026.*
[211] *Overzicht beleidsinstrumenten (Bijlage 5).*

(begrotings)cycli hebben. Idealiter lopen de planningen synchroon met het NAVO-behoeftestellingsproces (NDPP), zodat alle landen gelijktijdig afspreken welke behoeften er zijn en daarop hun nationale plannen en budgetten baseren. Ook kan Nederland zelf samenwerking met andere landen zoeken voor vraagbundeling, waarbij eisen op elkaar worden afgestemd. Om mee te doen aan de EU-projecten is normaliter cofinanciering nodig. In dat geval moet voldoende budget worden gereserveerd.

Ook *government-to-government (G2G)* structuren dragen bij aan gezamenlijke aanschaf en standaardisatie. Bij G2G-constructies koopt één overheid materieel in bij de industrie en laat het andere overheden "meeliften" op de contracten. Daarmee treedt de nationale overheid dus op als intermediair tussen de nationale industrie en de overheden van bondgenoten. De overheid die als intermediair optreedt, nodigt andere landen uit om materieel te kopen tegen voorwaarden die reeds met een leverancier zijn onderhandeld. Daarbij worden dezelfde specificaties gehanteerd. Defensie heeft in 2025 een G2G-office opgezet, om internationale verkopen te bevorderen. Dit office kan zo nodig worden uitgebreid. Nederland heeft bijvoorbeeld Duitse Leopard-tanks gekocht via een G2G-constructie.

Om de Nederlandse industrie goed te positioneren en invloed te kunnen uitoefenen, is het belangrijk om vroegtijdig aan te haken bij Europese initiatieven. Voorbeelden van die Europese initiatieven zijn het *European Defence Industry Program* (EDIP), beschikbaar via het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) en gericht op het versterken van de Europese defensie-industrie, en SAFE. Binnen SAFE kunnen landen materieel aanschafprojecten aandragen, ook zonder gebruik te maken van Europese gezamenlijke leningen. Nederland heeft niet actief geparticipeerd in dit instrument, waardoor de mogelijkheid om de eigen industrie hierin te positioneren niet is benut. Tegelijkertijd ontplooit Nederland andere succesvolle samenwerkingen, zoals deelname aan het Europees Defensie Fonds (EDF), waar het Nederlandse succespercentage boven het Europese gemiddelde ligt. Ook heeft Nederland een leidende rol gepakt op het terrein van drones en militaire mobiliteit. Een belangrijke voorwaarde voor deelname aan het overgrote deel van de EU-initiatieven is om vooraf voldoende cofinanciering beschikbaar te stellen. Op deze manier kunnen de krijgsmacht en industrie daadwerkelijk profiteren van de ontwikkelingen op deze terreinen en deelnemen aan gezamenlijke projecten. Tenslotte biedt het toekomstige MFK, inclusief het Europese Concurrentiefonds (ECF), en de initiatieven die daaronder vallen nieuwe kansen om de Nederlandse industrie vroegtijdig te positioneren.

Om samen daadkrachtig en sneller te kunnen optreden, is het verstandig te werken met Europese kopgroepen; via bestaande fora gebeurt dit nu al deels. Uit gesprekken met verschillende partijen komt naar voren dat de EU en de NAVO geschikte fora zijn om de industrie op te schalen, maar ook beperkingen kennen als het gaat om snelheid. Beide organisaties werken, zeker op cruciale dossiers, met consensus- of unanimiteitsbesluitvorming. Dat kan leiden tot vertraging en in uitzonderlijke gevallen zelfs tot blokkades. Daarom is het raadzaam om, naast inzet binnen EU- en NAVO-verband, parallel samen te werken met groepen van gelijkgezinde landen. Zo kan sneller worden gehandeld op terreinen als gezamenlijke ontwikkeling, productie, aanschaf en onderhoud. De EU en de NAVO hebben instrumenten om de samenwerking in kopgroepen vorm te geven. Het is van belang om onnodige duplicatie te voorkomen.

Ook op het terrein van wapenexportbeleid kan nadere internationale afstemming de samenwerking versterken. Nederland neemt momenteel niet deel aan het Verdrag van Aken, waarin Duitsland en Frankrijk afspraken hebben gemaakt over de export van gezamenlijk

ontwikkeld en geproduceerd defensiematerieel. Deze afspraken bieden meer voorspelbaarheid voor de export van gezamenlijke projecten en verkleinen het risico dat nationale exportbesluiten internationale samenwerking belemmeren. Voor Nederland kan het ontbreken van dergelijke afspraken ertoe leiden dat internationale partners terughoudender zijn om Nederlandse bedrijven te betrekken bij gezamenlijke defensieprogramma's. Het is dus van belang dat Nederland toetreedt tot het Verdrag van Aken, omdat dit de Europese defensiesamenwerking versterkt.

Box 6.3: Internationale initiatieven voor het opschalen van de defensie-industrie en gezamenlijke inkoop

Internationaal is sprake van een toenemend aantal instrumenten gericht op het versterken van de defensie-industrie en het stimuleren van gezamenlijke aanschaf. Deze instrumenten vormen echter geen geïntegreerd systeem, maar een gelaagde set van EU-, NAVO- en intergouvernementele mechanismen met verschillende doelen: innovatie, industriële opschaling en vraagbundeling. Er wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsinstrumenten enerzijds en agentschappen anderzijds.

NAVO-initiatieven ten behoeve van industriële opschaling en vraagbundeling
De NAVO is verantwoordelijk voor het voorschrijven van de *capabilities* die nodig zijn om het NAVO bondgenootschappelijk grondgebied te kunnen verdedigen en potentiële tegenstanders af te schrikken. Daarnaast ontwikkelt de NAVO standaarden die de interoperabiliteit vergroten. Doordat bondgenoten hierdoor vaker vergelijkbare eisen stellen aan materieel, kan gezamenlijke inkoop en aanbesteding worden vergemakkelijkt. Op basis van haar inzicht in de gezamenlijke capaciteitsbehoeften in het kader van collectieve veiligheid heeft de NAVO verschillende initiatieven ontwikkeld om vraagbundeling en industriële opschaling te stimuleren:

- Het ***Defence Production Action Plan (DPAP)*** uit 2023 en de ***NATO Industrial Capacity Expansion (NICE) Pledge*** uit 2024 bevatten afspraken om de productiecapaciteit van de defensie-industrie te vergroten en de samenwerking tussen bondgenoten op het gebied van ontwikkeling, verwerving en instandhouding van defensiematerieel te versterken. In het verlengde hiervan heeft de NAVO in 2023 de ***Defence Industrial Production Board (DIPB)*** opgericht om de uitvoering van deze initiatieven te ondersteunen en de defensie-industriële samenwerking binnen het bondgenootschap te versterken.
- Met de in 2026 aangenomen ***Strategy for Industry-NATO Cooperation (SYNC)*** richt de NAVO zich op het versterken van de relatie tussen de NAVO en de industrie. Dit biedt kansen voor nieuwe samenwerkingen. Ook is het doel om interactie tussen de NAVO en het bedrijfsleven te vereenvoudigen en meer kansen te bieden voor kleine en middelgrote ondernemingen.
- Het ***Reoccuring Process for Aggregating Demand (REPEAD)-***proces brengt de capaciteits- en materieelbehoeften van bondgenoten systematisch in kaart en biedt bondgenoten de mogelijkheid deze te bundelen waar mogelijk. Door vraag waar mogelijk te aggregeren, geeft het proces de defensie-industrie meer inzicht in toekomstige behoeften en meer zekerheid om productiecapaciteit op te schalen. Daarnaast heeft NAVO in 2025 voor het eerst een geaggregeerd vraagsignaal, gebaseerd op de NAVO-capaciteitsdoelen, gedeeld met bondgenoten ten behoeve van de industrie. In 2026 volgde ook een *problem-based* vraagsignaal richting innovatieve bedrijven.

- Het ***NATO Innovation Fund (NIF)*** is een durfkapitaal investeringsfonds met een kapitaal van 1 miljard euro. Het investeert in startups en scale-ups die werken aan baanbrekende technologieën met potentiële defensie- en veiligheidstoepassingen. Het fonds heeft als doel om strategisch relevante technologieën sneller beschikbaar te maken voor de NAVO-bondgenoten om zo de technologische voorsprong te vergroten. In 2026 deed het NIF zijn eerste investering in een Nederlands bedrijf.
- De ***Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA)*** is een NAVO-initiatief dat innovatie versnelt door startups, onderzoekers en bedrijven te verbinden aan de capaciteitsbehoeften van de NAVO-bondgenoten. DIANA biedt innovatieve startups toegang tot testfaciliteiten, financiering en begeleiding om nieuwe technologieën sneller te ontwikkelen, te testen en te valideren. Meerdere Nederlandse bedrijven hebben deelgenomen aan dit programma.

EU-beleidsinstrumentarium voor innovatie en industrie

Het huidige EU-beleid voor de defensie-industrie is gericht op het transformeren van een versnipperde markt naar een geïntegreerd en slagvaardig Europa dat minder afhankelijk is van externe leveranciers. Er zijn meerdere beleidsstukken, fondsen en initiatieven die bijdragen aan het opschalen en versterken van de industriële basis:

- Het ***European Defence Fund (EDF)*** is het centrale instrument voor gezamenlijke R&D op het vlak van Defensie.[212] Met 7,95 miljard euro (2021–2027) stimuleert het gezamenlijke R&D in consortia van minimaal drie lidstaten. Het fonds is goed voor circa 12 procent van de EU-defensie-R&D en creëert via themagerichte calls structurele samenwerking en schaalbare innovatie. Een van de instrumenten die onder het EDF vallen is bijvoorbeeld het *EU Defence Innovation Scheme (EUDIS)* om innovatie te ondersteunen bij startups en het MKB. Een ander instrument onder het EDF is de *Defence Equity Facility* (DEF), een instrument waarin de Commissie samenwerkt met het Europees Investeringsfonds. De Commissie investeert met het kapitaal gericht in dual-use technologieën.
- Het ***European Defence Industry Programme (EDIP)*** vormt een werkprogramma met financieringscalls. Consortia van bedrijven kunnen aanspraak maken op financiering voor industrieversterkende acties, alsook Lidstaten zelf voor uitvoering van gezamenlijke aanschaf. Ook stelt EDIP financiering beschikbaar voor ***European Defence Projects of Common Interest (EDPCI)***, grootschalige projecten waarbinnen Lidstaten gezamenlijk strategische capaciteiten ontwikkelen. EDIP beoogt fragmentatie te verminderen, maar landen blijven primair verantwoordelijk voor hun eigen aanschaf.
- ***Security Action for Europe (SAFE)*** stimuleert gezamenlijke inkoop met 150 miljard euro aan leningen, waarbij minstens twee EU-lidstaten moeten deelnemen aan een project. Dit betekent dat het SAFE een financiële prikkel biedt om gezamenlijke aanbesteding te bevorderen. Er is momenteel beperkte ruimte om Nederland en de industrie te positioneren, omdat de budgetten reeds verdeeld zijn. Indien er onder het MFK een vervolg op SAFE wordt uitgewerkt, dan biedt dat kansen voor Nederland en de Nederlandse industrie.
- De ***European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act (EDIRPA)*** subsidieert met 310 miljoen euro gezamenlijke aanbestedingen van lidstaten door een deel van de kosten van gezamenlijke contracten te vergoeden. Het doel is om gezamenlijke aanschaf van kritieke capaciteiten te intensiveren en versnellen. Nederland maakt gebruik van dit initiatief, bijvoorbeeld voor de aanschaf van de 155mm munitie met verschillende partnerlanden.
- De ***Act in Support of Ammunition Production (ASAP)*** geeft subsidies aan bedrijven om productielijnen te bouwen op het gebied van munitie en raketten. Dit is een industriële stimulans en vergroot het industriële aanbod.

- **Europese Investeringsbank (EIB):** De EIB verstrekt leningen voor gezamenlijke defensieprojecten van lidstaten. Via het ***Strategic European Security Initiative (SESI)*** uit 2024 ondersteunt de EIB *dual-use* projecten, en in 2025 is het beleid verder versoepeld: ook projecten met uitsluitend militaire toepassingen komen in aanmerking, zolang ze niet dodelijk zijn. Wapens en munitie blijven uitgezonderd, maar infrastructuur en bijvoorbeeld transporthelikopters vallen wel binnen de definitie. Daarnaast hanteert de EIB geen expliciete bovengrens meer voor investeringen in de defensiesector.
- Het toekomstige **Europese Concurrentiefonds (ECF)** dat onderdeel wordt van het MFK 2028-2034 is bedoeld om verschillende EU-financieringsstromen voor strategische technologieën te bundelen gericht op het opschalen van de defensie-industrie. De uiteindelijke impact is nog afhankelijk van de institutionele uitwerking en budgettaire omvang. Ook is de verwachting is dat bestaande instrumenten worden voortgezet met mogelijk extra financieringslijnen.

Internationale organisaties die zich richten op inkoop:

- ***NATO Support and Procurement Agency (NSPA)*** is het centrale inkoop- en logistieke agentschap van de NAVO dat namens bondgenoten defensiematerieel en diensten inkoopt. Het bundelt de vraag van meerdere landen om gezamenlijk goedkoper en efficiënter te kunnen inkopen, en regelt daarbij ook logistiek en onderhoud.
- ***OCCAR*** is een samenwerkings- en inkooporganisatie van Europese landen die gezamenlijke defensieprojecten beheert, zoals de ontwikkeling en aanschaf van militair materieel. Het organiseert en begeleidt namens die landen het hele proces met de industrie, van aanbesteding tot levering en onderhoud. Momenteel is Nederland nog geen lid van OCCAR, maar is van plan om op korte termijn toe te treden.
- Het ***European Defence Agency (EDA)*** is een intergouvernementeel coördinatieplatform voor behoeftestelling, gezamenlijke R&T en vraagbundeling**,** zonder eigen inkoopmandaat of budgettaire beslissingsmacht. Verder stimuleert het samenwerkingsverband ***PESCO*** (geen inkoopagentschap) gezamenlijke aanschaf en ontwikkeling van capaciteiten in de voorbereidende fase.

6.4 Belangrijkste lessen voor beleid en uitvoering

De volgende beleidslessen kunnen worden getrokken over de vraagzijde van de defensiemarkt:

Inkoop en herkomst

- Omdat de NLD-gebieden meestal niet zijn gekoppeld aan platforms en eindproducten, ontbreekt een directe koppeling met de inkooppraktijk van Defensie.
- Herkomst wordt niet standaard meegewogen bij inkoop. Dit komt mede door het gebrek aan koppeling tussen beleid en behoeftestelling. Het wegen van herkomst naar *capability* kan uitkomst bieden.

[212] *Horizon Europe (2021-2027) is het grootste onderzoeks- en innovatieprogramma van de EU voor de periode, met een budget van ruim 95 miljard euro. Dit programma focust zich echter met name op civiele technologieën, al is het wel mogelijk dat onder Horizon een (dual-use) technologie wordt ontwikkeld voor civiele toepassing die later verder wordt doorontwikkeld binnen EDF voor een defensietoepassing.*

- Wanneer er nog geen industrieel aanbod in Europa beschikbaar is, kan op korte termijn een tweesporenbeleid worden gevolgd om industriële en militaire capaciteit op te bouwen.

Meer zekerheid vooraf

- Om bedrijven meer zekerheid te geven helpt het als Defensie, waar mogelijk, eerder en verder vooruitkijkt bij het voorbereiden en aangaan van verplichtingen.
- Er zijn meer mogelijkheden bij NAVO en Defensie om bedrijven eerder te betrekken om ze zo meer inzicht te geven in de toekomstige vraag.

Anders inkopen

- Snel veranderende technologie vraagt om een sterke beweging van productgerichte verwerving naar inkoop op operationeel effect (ook voor voortzettingsvermogen).
- Defensie heeft een uitzonderingspositie in de aanbestedingswetgeving, maar daarbinnen is het nog steeds mogelijk om inkoop in concurrentie uit te zetten.
- Nieuwe benaderingen, zoals challenges (innovatie-uitvragen), zijn pas succesvol als zij worden gecombineerd met feitelijke afname en meer flexibele budgetten.

Gezamenlijke aanschaf

- Gezamenlijke aanschaf met (Europese) partners en standaardisatie is belangrijk om schaalvoordelen, interoperabiliteit en kostenreductie te realiseren.
- Bestaande initiatieven en agentschappen die gezamenlijke aanschaf en vraagbundeling bevorderen, worden nog niet optimaal benut.

Internationale samenwerking

- Vroegtijdige aansluiting bij (Europese) initiatieven helpt om de Nederlandse industrie goed te positioneren en een voortrekkersrol in de EU te vervullen.
- "Export by design" is belangrijk voor de opschaling van de Nederlandse defensie-industrie. Het ekv-instrument kan met name kleinere bedrijven helpen de exportmarkt te betreden.
- Werken met Europese kopgroepen maakt daadkrachtiger en sneller optreden mogelijk.
- Ook G2G-activiteiten stimuleren gezamenlijke aanschaf en standaardisatie.

7. Beleidsanalyse (2) – aanbodzijde defensiemarkt

1

Wereldwijd is industriebeleid geïntensiveerd, mede door geopolitieke ontwikkelingen. De Nederlandse overheid beschikt al over een breed instrumentarium. De uitdaging ligt vooral in het verbinden van inkoop-, innovatie- en industriebeleid, en in het gezamenlijk komen tot een goede uitvoering en benutting.

2

1,2%

De overheid zet relatief weinig in op onderzoek en innovatie - slechts 1,2% van het defensiebudget - terwijl dit belangrijk is voor de opbouw van een sterke defensie-industrie op basis van onze comparatieve voordelen. De EU-norm is 2 procent.

3

Lerend van internationale ervaringen kunnen het Defensie Innovatie en Opschalingsautoriteit (DIOA) en het Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie (NADI) een leemte opvullen in het innovatiesysteem. Een heldere, doelmatige en samenhangende positionering is belangrijk voor succes.

4

Tegelijkertijd zijn de innovatieactiviteiten binnen Defensie versnipperd, waardoor het voor bedrijven moeilijk is om effectief met Defensie samen te werken.

5

Omdat innovatie binnen Defensie baat heeft bij zowel Europese schaal als regionale dekking, is goede begeleiding van bedrijven door de overheid van belang. Dit kan via een centraal punt waar bedrijven terechtkunnen en worden geholpen.

6

Voor de opschaling van productie en innovatie is ook een ecosysteem-benadering belangrijk. Bij het vormgeven van het ecosysteem en de gedeelde focus is nog een slag te slaan. Ook zijn voldoende productie-, test- en ontwikkellocaties nodig.

7

De toegang tot financiering voor de defensie-industrie is de afgelopen jaren verbeterd, al blijven er voor dual-use mkb, start-ups en scale-ups knelpunten bestaan. Deze partijen hebben ook het meeste last van hoge administratieve lasten.

8

Er ontbreken duidelijke kaders voor waar het industriële participatiebeleid zich vanuit defensieperspectief op moet richten; afwegingen zijn nu voornamelijk impliciet. Meer inzet op productie in licentie kan de industriële capaciteit ook vergroten.

9

Om te voorkomen dat bedrijven vertrekken of dat er ongewenste overnames plaatsvinden, is bescherming nodig. Daarvoor is een specifieke wet nodig, die nog moet worden aangenomen. Ook deelnemingen kunnen een geschikt instrument zijn om strategische publieke belangen in de defensie-industrie beter te bevorderen en te beschermen.

Wereldwijd heeft industriebeleid een hoge vlucht genomen in termen van aantal instrumenten en maatregelen, mede door de geopolitieke ontwikkelingen. [213] Ook Nederland voert een actief industriebeleid. Zo is er het missie-gedreven innovatiebeleid, waarin overheden, kennispartners en bedrijfsleven samenwerken aan innovatie die bijdraagt aan oplossingen voor de maatschappelijke opgaven. Ook is er de Nationale Technologiestrategie, die tien prioritaire sleuteltechnologieën centraal stelt.[214] De Kamerbrief *Industriebeleid met focus* licht toe hoe het kabinet het industriebeleid voortaan gericht wil toepassen.[215] Relevant voor deze EBA is dat dit beleid zich onder meer richt op de aan de D-SII gerelateerde groeimarkten. Ook in de rapporten van zowel Draghi als Wennink komt de defensiesector terug als sector met potentie.[216] Hoewel er vanuit strikt economisch perspectief *a priori* geen reden is om de defensie-industrie meer te bevorderen dan andere sectoren, zijn daar wel strategische redenen voor. Ook uit zichzelf zal de defensie-industrie kansen grijpen die voortkomen uit de toenemende overheidsvraag naar defensieproducten en -diensten. Het aandeel van de defensie-industrie in de economie is nu nog beperkt (0,4 procent), maar zal de komende jaren aanzienlijk stijgen.

Het huidige beleid gericht op de aanbodzijde bevat reeds een groot aantal verschillende instrumenten om de tekortkoming in de werking van de markt aan te pakken. De voorbeelden van huidig beleid zijn: onderzoek- en innovatie instrumentarium, missie-gedreven innovatieprogramma's, financiering van kennisinstellingen en onderzoeksfaciliteiten, publiek-private samenwerkingen (PPS), wet- en regelgeving, financieringsinstrumenten zoals garanties, leningen of investeringen in aandelenkapitaal, vergunningverlening, arbeidsmarktbeleid, exportbevordering, industriële participatie en het oprichten van deelnemingen. Sommige instrumenten zijn generiek van aard. Voorbeelden zijn de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) en de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB). Andere instrumenten zijn specifiek gericht op (onder andere) de defensie-industrie, zoals het SecFund en het IP-beleid. Ook is er een onderscheid te maken tussen instrumenten op nationaal en internationaal niveau (zie figuur 7.1 en bijlage 5).

---

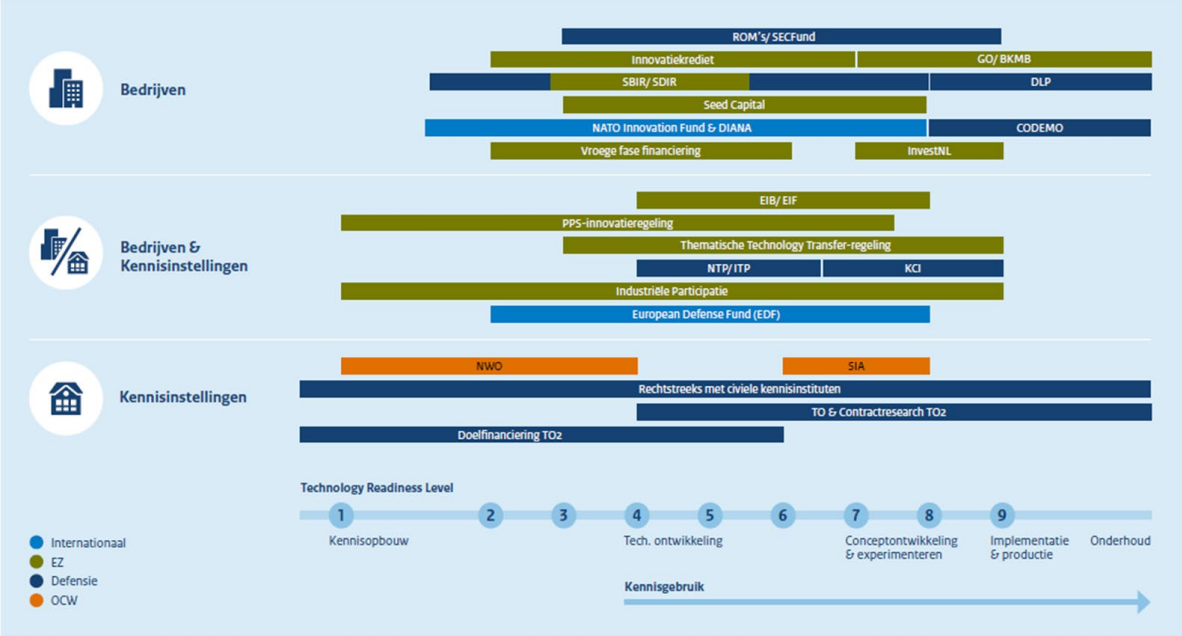
[213] *Juhasz, Lane, Oehlsen, Perez, (2022). The Who, What, When and How of Industrial Policy.; Analyses van de Wereldbank en de New Industrial Policy Observatory schatten in dat het aantal industriebeleidsinterventies van 2017 – 2023 is vernegenvoudigd. World Bank (2024). The renaissance of industrial policy: Known knowns, known unknowns, and unknown unknowns.*

[214] *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2024). Uitwerking Nationale Technologiestrategie. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

[215] *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2025). Industriebeleid met focus.*

[216] *Wennink (2025). De route naar toekomstige welvaart.*

Figuur 7.1: Overzicht van de beleidsinstrumenten die bedrijven en kennisinstellingen ondersteunen
Bron: D-SII 2025-2029 (2025)



Effectief industriebeleid geeft richting aan de markt, terwijl ook ruimte wordt gelaten aan marktdynamiek. Te veel sturing kan leiden tot inefficiënties, beperkte innovatieprikkels en hoge publieke kosten, terwijl te weinig richting resulteert in versnippering en onvoldoende investeringszekerheid voor bedrijven. Onderzoek toont dat landen met een missie-georiënteerd R&D-beleid onderzoek sneller omzetten in capaciteiten omdat ze verschillende partijen op één lijn weten te krijgen. Goede voorbeelden hiervan zijn de VS, Israël en Zuid-Korea. In Nederland is het belangrijk om in de concretisering van de D-SII via het NPDII een balans te vinden waarin keuzes worden gemaakt en voldoende duidelijkheid is over prioriteiten gecombineerd wordt met ruimte voor ondernemerschap. De VS borgen marktdynamiek bijvoorbeeld door een vast percentage van R&D-uitgaven te alloceren aan kleine bedrijven, waardoor nieuwe toetredingen en kennisdiffusie worden gestimuleerd.[217]

Er is voor de defensie-industrie winst te behalen in het beter benutten van generieke instrumenten als de exportkredietverzekeringen en de PPS-innovatieregeling. Nu maken vooral grote defensiebedrijven gebruik van de exportkredietverzekeringen, terwijl kleinere bedrijven hierbij ook baat kunnen hebben. Ook de PPS-innovatieregeling biedt kansen. Via deze regeling financiert het ministerie van EZK publiek-private onderzoeks- en innovatieprojecten waarin bedrijven, kennisinstellingen en overheden samenwerken aan technologische ontwikkeling. De PPS-innovatieregeling wordt per 2028 aangepast waardoor het ministerie van EZK direct kan sturen op beleidsprioriteiten, waaronder de focusgebieden van de D-SII.

Een positieve ontwikkeling is dat er meer instrumenten zijn die zich (ook) richten op de defensie-industrie, zoals de SEED Capital regeling en Invest-NL. Invest-NL kent wel beperkingen in het investeringsbeleid volgend uit het impact- en ESG-beleid. Dit kan van invloed zijn op de financieringsmogelijkheden binnen de defensiesector, doordat sommige activiteiten binnen het impact- en ESG-beleid als niet passend kwalificeren. Dit beperkt de kansen voor de ontwikkeling van deze sector. De EIB heeft recent besloten dat, waar het aankomt op equity

[217] *NLMTD (2025). Defence Industry Growth.*

investeringen, tot maximaal een derde mag worden geïnvesteerd door de onderliggende fondsen in bedrijven met enige mate van betrokkenheid bij wapens en munitie, maar alleen als deze bedrijven zijn gevestigd in de EU of de *European Free Trade Association* (EFTA).

7.1 Beleid gericht op kennis, innovatie en ecosystemen

Het behoud van een solide kennisbasis in Nederland is nodig voor een innovatieve en concurrerende defensie-industrie. Nieuwe technologieën en concepten ontwikkelen zich steeds sneller, waarbij de scheidslijn tussen civiele en defensie technologieën vervaagt. Hogescholen, universiteiten en kennisinstellingen zijn een belangrijke schakel in de ontwikkeling, productie en instandhouding van defensiematerieel. Een goed voorbeeld hiervan is *Robin Radar Systems*. De techniek hiervoor werd ontwikkeld binnen TNO om vogels te detecteren met radars. In 2010 is Robin Radar Systems afgesplitst van TNO om verder te gaan als commercieel bedrijf met defensie-toepassingen doordat de techniek ook drones kan detecteren.[218] De adviezen van de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) kunnen als basis dienen voor een verdere versterking van de kennisbasis.[219] Deze zien bijvoorbeeld toe op het planmatig inzetten op enkele gebieden waarop Nederland het verschil kan maken. Defensie, OCW en EZK werken op verschillende manieren ook al aan het versterken van de kennisbasis, door bijvoorbeeld nieuwe samenwerkingen aan te gaan met kennisinstellingen.[220] In deze samenwerking is ruimte nodig voor ondernemerschap zodat kennisopbouw en commercialisatie samengaan. Ook heeft het kabinet recent 132 miljoen euro beschikbaar gemaakt voor sectorplannen voor fundamenteel onderzoek. De focus zal liggen op de vier Wennink-domeinen, waaronder veiligheid en weerbaarheid. Dit biedt een kans om onderwijs gerichter in te zetten op het defensiedomein.

Innovatie

De overheid investeert relatief weinig in onderzoek en innovatie, terwijl deze essentieel zijn voor een sterke defensie-industrie en comparatieve voordelen. Onderzoek en innovatie (ook wel R&D) vergroot de militaire technologische slagkracht en voorsprong. Ook geeft dit de grootste kans op het verkrijgen van strategische posities in internationale waardeketens. Daarnaast kan het positieve economische effecten genereren door *spill-overs* die de productiviteit verhogen, vooral wanneer er sprake is van zogenoemde *spill-overs* naar de civiele sector zoals bij dual-use-technologieën. Van het totale defensiebudget van 25,8 miljard euro in 2025 ging 320 miljoen euro naar R&T (ca 1,2 procent).[221] Daarmee blijft ons land ruim onder de EDA-doelstelling van 2 procent.[222] De exacte R&D-uitgaven van Defensie zijn niet duidelijk. Gemiddeld zijn R&T-uitgaven van EU-landen circa 40 procent van de totale R&D-uitgaven. Nederland zou dan uitkomen op R&D-uitgaven van ongeveer 3 procent. Ook dit blijft het ver achter bij internationale koplopers zoals Israël (ca. 33 procent), de VS (ca. 16 procent), en Zuid-Korea (ca. 8 procent).[223]

Het innovatie-instrumentarium is versnipperd; Defensie heeft daarom baat bij een aanpak voor innovatie die overzichtelijk is voor externe partners. Verschillende afdelingen van Defensie werken aan innovatie. Ook de defensieonderdelen hebben een belangrijke functie

[218] *TNO heeft ondertussen twee holdingbedrijven waaronder circa vijftig ondernemingen vallen die uit het instituut zijn voortgekomen.*
[219] *AWTI (2024). Kennisoffensief voor defensie – Onderzoek en innovatie voor een veilig Nederland.*
[220] *Ministerie van Defensie (2025). Kabinetsreactie op het AWTI adviesrapport 'Kennisoffensief voor Defensie', 2025 (Kamerstuk 36 592, nr. 12).*
[221] *Rathenau instituut (2026). Webpagina: Overheidsfinanciering van R&D. Voor Defensie gaat het hier enkel om het nauwere begrip R&T. R&D is een breder begrip, maar Defensie heeft geen exact inzicht in R&D-uitgaven omdat deze niet apart inzichtelijk zijn in de financiële systemen.*
[222] *TNO (2025). Het Nederlandse concurrentievermogen in het licht van het Draghi-rapport.*
[223] *NLMTD (2025). Defence Industry Growth.*

omdat ze direct kunnen inspelen op operationele behoeften en veel technisch specialisten in dienst hebben. Deze aanpak biedt de onderdelen de nodige vrijheid en flexibiliteit, maar kan ook tot versnippering leiden omdat niet iedereen zicht heeft op lopende projecten. Het bureau *Orchestrating Defence Innovation* (ODIN) bouwt daarom aan een innovatienetwerk van zeven regioteams waarin Defensie, EZ, provincies, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, kennisinstellingen en bedrijven samenwerken. Deze teams overzien projecten in verschillende regio's en bij de onderdelen en kunnen zo versnippering tegengaan. De MINDbase fungeert als de lokale en centrale (i.e. voor alle defensieonderdelen en voor alle soorten innovaties) ingang voor lokale ondernemers en bijvoorbeeld studenten aan TU's die met Defensie willen innoveren. Ook medeoverheden en ROM's zijn hierbij aangesloten. De innovatieteams helpen ondernemers om hun weg te vinden binnen de Defensieorganisatie.

Het aanbod van instrumenten en activiteiten voor innovatie is breed opgezet, wat het voor bedrijven weinig overzichtelijk maakt. Zo bestaat er een groot aantal verschillende innovatieafdelingen binnen Defensie, zoals de genoemde MINDbases en regionale innovatieteams bij de verschillende defensieonderdelen. Deze breedte biedt enerzijds kansen omdat de directe betrokkenheid van de defensieonderdelen ervoor kan zorgen dat innovaties beter aansluiten op hun directe behoeften. Anderzijds maakt dit het stelsel voor bedrijven minder overzichtelijk voor marktpartijen en dat is een groot nadeel. In gesprekken in het kader van deze EBA zijn daarvan verschillende voorbeelden genoemd. Zo bleken vergelijkbare trajecten soms onafhankelijk van elkaar te zijn opgestart. Ook kwam het voor dat bedrijven binnen korte tijd door verschillende afdelingen werden bezocht, zonder dat die afdelingen dit van elkaar wisten.

Bedrijven ontberen een centraal aanspreekpunt dat hen helpt hun weg te vinden in het totaal van innovatieregelingen. Ondernemers moeten hun weg vinden in het aanbod van overheidsregelingen bij de verschillende organisatie. Dit beperkt de snelheid en effectiviteit van innovatie. Eén op de zeven bedrijven ervaart versnippering in toegang tot Defensie, regelgeving en ondersteuning als een directe rem op groei.[224] Een centraal nationaal loket voor de defensie-industrie, met mandaat over vergunningen, financiering, netwerktoegang en strategische programma's, kan helpen om overzicht te creëren voor ondernemers. Dit draagt weer bij aan snelheid en duidelijkheid. Ook kan het helpen om bij het uitzetten van *challenges* specifiek aan te geven welke bestaande instrumenten behulpzaam kunnen zijn om de opdracht succesvol in te vullen. Eén loket is vooral nuttig voor kleinere bedrijven die tot de markt toetreden. Daarbij geldt dat het aantal mkb-bedrijven die zich bezighouden met defensie sterk is gestegen en naar verwachting verder stijgt. Zo hielden in 2006 zich 290 ondernemingen bezig met defensie, veelal naast hun activiteiten voor de civiele markt. In 2022 was dat aantal al gegroeid naar 1.050, en in 2026 naar 1.500 bedrijven. Bijna 90 procent behoort tot het midden- en kleinbedrijf.[225]

Meer Europese samenwerking op het gebied van innovatie heeft grote voordelen, zoals een doelmatigere inzet van middelen en snellere ontwikkeling van militaire capaciteiten. Defensie-innovatie gaat vaak gepaard met hoge ontwikkelkosten, lange doorlooptijden en aanzienlijke technologische risico's. Door onderzoeks- en ontwikkelingsinspanningen gezamenlijk te organiseren kunnen lidstaten deze kosten en risico's delen, terwijl tegelijkertijd een grotere afzetmarkt ontstaat voor nieuwe technologieën. Europese samenwerking maakt het bovendien mogelijk om kennis, talent en infrastructuur beter te benutten en voorkomt dat verschillende

[224] *Berenschot (2026). Nederlandse defensie- en veiligheidgerelateerde technologische industriële basis groeit sterk, verbreedt en verschuift richting binnenlandse vraag.*
[225] *Idem.*

landen parallel vergelijkbare technologieën ontwikkelen. Dit is met name relevant voor relatief kleine lidstaten, zoals Nederland, die duidelijke keuzes moeten maken over waarop ze inzetten.

DIOA en NADI

De oprichting van een Defensie Innovatie- en opschalingsautoriteit (DIOA) geeft een noodzakelijke impuls aan de technologische basis van defensie. Het geeft ook steun aan een andere manier van werken binnen Defensie, zoals dat nu op beperkte schaal en veelal separaat in de vorm van *challenges* plaatsvindt. Het coalitieakkoord bevat ook het voornemen om een Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie (NADI) voor maatschappelijke opgaven op te richten. [226] In beide gevallen wordt verwezen naar het (D)ARPA-model in de VS. Ook andere landen, zoals Zuid-Korea, Israël, het VK, Duitsland en Frankrijk, hebben dergelijke organisaties. Deze publieke innovatie-aanjagers richten zich op grote technologische doorbraken die de markt niet vanzelf of niet snel genoeg oppakt. Door scherpe missies te formuleren, risico's te delen en onderzoekers en bedrijven tijdelijk intensief te ondersteunen, proberen ze veelbelovende ideeën versneld naar praktische toepassing te brengen. De besluitvorming hierover moet in Nederland nog plaatsvinden; bij het schrijven van deze EBA is de precieze invulling nog onzeker.

Uit de internationale ervaringen kunnen diverse lessen worden getrokken voor de oprichting van deze instellingen: (1) Regel juridische en financiële zekerheid vooraf met een hoge mate van zelfstandigheid en meerjarige budgetten; (2) stel ondernemende programmamanagers aan die daadwerkelijk macht en invloed hebben en geen subsidie-administrateurs worden; (3) begin bij de een heldere probleemdefinitie en vraag, niet bij de technologie, en investeer in de kwaliteit van de mensen; (4) start met twee of drie behoeften om te voorkomen dat er *mission creep* plaatsvindt en een breed subsidieloket resulteert; (5) werk met tijdelijke, doelgerichte programma's, schaal op met wat werkt, stop met wat niet werkt en accepteer expliciet dat een deel faalt (portfoliobenadering); (6) koppel R&D vanaf het eerste moment aan operationele gebruikers zodat R&D dicht op behoeftestelling, oefeningen, beproeving en aanschaf staat; (7) ondersteun bedrijven en organiseer een snelle koppeling met inkoop dan wel financiering om de *valley of death* tussen prototype en aanschaf te voorkomen; (8) kijk ook naar exportkansen en werk internationaal samen, aangezien de Nederlandse thuismarkt te klein is; (9) communiceer helder wat de instelling wel, en vooral ook niet is, en houd de koers vast.

De insteek is dat de DIOA zich richt op het gat tussen technologieontwikkeling en daadwerkelijke militaire toepassing en opschaling. Het werkt hierbij langs twee sporen: (i) het opschalen van relatief rijpe innovatieve toepassingen (TRL 7-9); (ii) het uitlokken van baanbrekende innovaties voor de middellange termijn (TRL 3-9). Spoor 1 van de DIOA verschilt wezenlijk van die van de NADI, omdat het toeziet op latere TRL-niveaus en een directe koppeling heeft met behoeftestelling, materieelverwerving en afnamezekerheid. NADI en spoor 2 van DIOA hebben een echter vergelijkbare ontwerplogica en richten zich op dezelfde vroege fase. Daarop zijn de bovengenoemden lessen uit internationale ervaringen ook primair van toepassing.

De beoogde organisaties voorzien in een leemte in het innovatiesysteem; een heldere, doelmatige en samenhangende positionering is belangrijk voor succes. In vroege ontwikkelingsfasen is de toepassing van technologieën als AI, quantum, sensoren en nieuwe materialen vaak nog onbepaald en veelal *dual-use*. NADI is daarom niet bij voorbaat een organisatie louter gericht op civiele toepassingen. Daarmee bestaat het risico dat beide

[226] *Coalitie-akkoord kabinet Jetten - Aan de slag. en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2026). Ontwerpvoorstel voor een Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie.*

organisaties op vergelijkbare TRL-niveaus en *high-risk/high-reward* trajecten opzetten. Verder vissen ze deels uit dezelfde schaarse vijver van uitzonderlijk talent, kennisinstellingen, bedrijven en investeringsproposities. In de Nederlandse context, met een beperkte talentbasis, weegt dit zwaar: een minimaal effectief portfolio vergt naar schatting tien tot vijftien *Innovation Directors*, een schaal die tweemaal afzonderlijk lastig te realiseren is. Daarbij geldt dat de kennis-*spillovers* tussen civiele en militaire innovatie niet vanzelf optreden, maar afhangen van gedeelde kennisbases en actieve overdrachtsmechanismen. Tegenover deze argumenten voor samenhang staat een duidelijke rationale voor een herkenbaar en deels op afstand vormgegeven defensiespoor. Wanneer de krijgsmacht de vraag vroeg en sturend articuleert, richten programma's zich vanaf de start op militaire behoeften. Dit vergroot de kans dat innovaties daadwerkelijk bruikbaar om de urgente en belangrijke behoeften van Defensie in te vullen. Een belangrijke ontwerpvraag is daarom hoe militaire vraagsturing voldoende geborgd kan worden zonder de voordelen van een open samenwerking en kennisuitwisseling te verliezen.

De EBA geeft voor de besluitvorming en uitwerking een aantal aandachtspunten mee, met als hoofdboodschap: hou het eenvoudig voor kennis- en marktpartijen! Er zijn drie modellen denkbaar: (A) een geïntegreerd model; (B) twee afzonderlijke organisaties van omvang; (C) tussenvormen met intensieve samenwerking. Daarbij zijn er mogelijke oplossingen die kunnen borgen dat er voldoende aandacht is voor militaire toepassing van innovaties in een gedeelde structuur, zoals: het oormerken van middelen, vroege betrokkenheid van militaire eindgebruikers en missie-specifieke programmering. Voor verdere uitwerking zijn in ieder geval de volgende punten van belang: (1) de complementariteit zodanig vormgeven dat spoor 2 van de DIOA niet feitelijk als een parallelle NADI gaat functioneren; (2) voldoende kritische massa borgen voor beide organisaties, gegeven de beperkte talent- en uitvoeringscapaciteit; (3) effectieve koppelmechanismen kiezen via gezamenlijke programmering, een heldere overdrachten, gedeelde dealflow en wederzijdse doorverwijzing, zodat ook innovatieve bedrijven die via NADI instromen de stap naar militaire adoptie kunnen maken; (4) een duidelijke *governance* die deze samenhang en samenwerking borgt zonder de autonomie en snelheid van beide organisaties te ondermijnen; en (5) een inrichting die aansluiting op de eveneens op te richten Nationale Investeringsinstelling (NII) voor financiering en opschaling openhoudt, en die rekening houdt met toekomstige Europese samenwerking en vergelijkbaarheid met buitenlandse equivalenten.

Ecosystemen

Innovatie in de defensiesector vraagt nauwe publiek-private samenwerking; een ecosysteembenadering gaat hierbij helpen. Uit onderzoek en uit praktische ervaring is bekend dat innovatie om doelen te realiseren alleen lukt als bedrijven, kennisinstellingen en overheden intensief samenwerken.[227] Met een (thematische) ecosysteembenadering wordt hier bedoeld dat Defensie, kennisinstellingen zoals universiteiten en hogescholen, TO2-instellingen, bedrijven, mkb, startups, scale-ups en financiers structureel samenwerken rond defensierelevante technologie- en capaciteitsopgaven. Dit moet ertoe leiden dat kennisontwikkeling, innovatie, testen, inkoop, productie en opschaling beter op elkaar aansluiten. Dit draagt bij aan het sneller en beter ontwikkelen, testen en opschalen van ideeën. Innovatie in de defensiesector vraagt nauwe publiek-private samenwerking. Nieuwe technologie leidt pas tot militaire capaciteiten wanneer deze ook kan worden beproefd, ingekocht, geproduceerd en geleverd. Tegelijkertijd kent de huidige keten versnipperde onderzoeks- en kennisinspanningen, beperkte valorisatie van onderzoek en een lange doorlooptijd tussen innovatie en levering.

[227] *Mariana Mazzucato (2018). Mission-oriented research & innovation in the European Union; Wittmann et al. (2020). Developing a typology for mission-oriented innovation policies; Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020). Kabinetsstrategie 'Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen'.*

Nederland zet op verschillende manieren al in op ecosystemen, maar er is nog niet altijd voldoende samenhang tussen initiatieven. Defensie werkt aan de opbouw van ecosystemen rond onder meer onbemenste systemen, de overige NLD-gebieden en het maritieme domein. Ook wordt ingezet op regionale test- en ontwikkelfaciliteiten en werken MINDbases met lokale marktpartijen, overheden en kennis- en onderwijsinstellingen. Deze aanpak sluit aan bij de ontwikkeling dat nieuwe bedrijven in de defensie-industrie vooral ontstaan rond een technische universiteit.[228] Daarnaast kunnen bestaande kennis- en innovatienetwerken, zoals de partijen bij lopende landelijke Nationaal Groeifonds-projecten en de NTS-actieagenda's, worden benut voor een betere en ruimere kennisbasis voor defensiegerelateerde innovatie. Hoewel kennisinstellingen, innovatieve mkb's en hightechfabrikanten afzonderlijk goed presteren, ontbreekt het in relatie tot Defensie aan een gezamenlijke visie over prioriteiten en transitiepaden, zoals in Denemarken gebeurt.[229] De uitdaging is om initiatieven sterker te verbinden aan Defensiebehoeften, prioritaire capaciteitslijnen en de route naar toepassing, productie en opschaling. Ten slotte kan worden gekeken naar internationale ecosystemen met internationale partners.

De meerwaarde van ecosystemen is afhankelijk van scherpe prioritering en duidelijke vraagarticulatie door Defensie. Ecosystemen zijn geen doel op zichzelf en moeten niet verworden tot generieke cluster- of regiomaatregelen. De aanpak is vooral kansrijk wanneer ze wordt ingericht rond concrete operationele behoeften, prioritaire *capabilities* en onderdelen van waardeketens waarop Nederland onderscheidend kan zijn en waar ook Europese partners bij gebaat zijn (*no jacks of all trades*). De voorgestelde methode in hoofdstuk 4 kan helpen in het bepalen van deze prioritaire gebieden. Een ecosysteembenadering kan vervolgens de afstemming tussen de vraag van Defensie en het aanbod van bedrijven en kennisinstellingen verbeteren.

Tegelijkertijd vraagt een ecosysteembenadering om duidelijke *governance* en voldoende openheid. Ecosystemen moeten toegankelijk blijven voor nieuwe actoren, mkb en *scale-ups*. Zij brengen concurrentiedruk en vernieuwing. Zonder heldere *governance*, voldoende uitvoeringscapaciteit en periodieke herijking bestaat het risico op hoge coördinatiekosten, complexe besluitvorming of *lock-in* bij specifieke leveranciers of technologieën, terwijl de stap naar militaire toepassing en industriële opschaling uitblijft.

7.2 Bevordering en bescherming van defensie-industrie

Nederland is sterk in onderzoek en technologische ontwikkeling, maar tot nu toe minder succesvol in de opschaling van innovatie naar productie.[230] Nederland beschikt over een sterke kennisbasis met hoogwaardige kennisinstellingen. Hierdoor weet Nederland zich goed te positioneren in de vroege fasen van innovatie, zoals fundamenteel onderzoek, prototyping en het ontwikkelen van nieuwe toepassingen. De stap van ontwikkeling naar grootschalige productie en commerciële toepassing blijkt echter vaak lastiger. De hoogwaardige en vele wetenschappelijke publicaties vertalen zich bijvoorbeeld niet evenredig in patenten. Ook blijft de doorgroei van *start-ups* naar *scale ups* achter.[231] Dat Nederlandse bedrijven belemmeringen ervaren bij het opschalen

[228] *Sander, Flikkema & Tezgeç (2026). Groeiende defensie-uitgaven mobiliseren vooral bedrijven in Brabant en Twente.*
[229] *NLMTD (2025). Defence Industry Growth.*
[230] *Techleap (2026). State of Dutch Tech 2026.*
[231] *TNO Vector (2025). Bijlagen behorende bij TNO-rapport 2025 R12384 Nederlandse R&D-uitgaven: naar 3% van het bbp in 2030.*

komt bijvoorbeeld door een gefragmenteerde Europese markt, beperkte toegang tot risicokapitaal en onzekerheid over de afzet.

Effectief industriebeleid vraagt om gerichtere ondersteuning van de fase tussen innovatie en opschaling. Onderzoek toont aan dat in landen waar beleid ontbreekt dat innovatie koppelt aan industriële capaciteit, innovaties vaker stagneren in mid-TRL niveaus.[232] Hierdoor bestaat het risico dat innovaties die in Nederland worden ontwikkeld uiteindelijk stranden of elders worden geproduceerd of verder vermarkt. Dit beperkt niet alleen het economisch verdienvermogen, maar kan ook strategische afhankelijkheden vergroten. Zeker in sectoren waar leveringszekerheid en technologische autonomie van belang zijn. Om de opschaling te ondersteunen kan Defensie zich op voorhand committeren aan de afname van producten en diensten bij een succesvolle innovatie. Hierbij kan het helpen als Defensie een expliciet onderscheid maakt tussen 'leerbudgetten' in vroege fasen en 'commitment' budgetten in de latere fasen. Ook kunnen publieke instellingen als de DIOA en de NII hierbij een rol spelen.

Succesvolle opschaling van bedrijven vergroot de kans op nieuwe Original Equipment Manufacturers (OEM's), wat strategische voordelen kan opleveren. OEM's vervullen een belangrijke rol in defensieketens: ze integreren systemen, organiseren grootschalige productie en versterken daarmee de positie van Nederland in internationale waardeketens. Ook kunnen ze innovatie aanjagen en bredere ecosystemen versterken. Nederland beschikt over sterke nichespelers en toeleveranciers, maar telt relatief weinig systeemverantwoordelijke eindproducenten.[233] Defensie kan bijdragen aan de doorgroei van bedrijven in specifieke niches naar OEM-rollen. Dat kan via exportbevordering, gerichte inkoop en samenwerking. Ook kan Defensie consolidatie stimuleren door bij materieelaanschaf voorkeur te geven aan oplossingen die gezamenlijk door meerdere bedrijven zijn ontwikkeld en geïntegreerd.

Meer inzet op licentieproductie in Nederland kan de industriële capaciteit versterken. Nederland werkt al actief aan het positioneren van Nederlandse bedrijven in Europese en NAVO-ketens, onder meer via industriële participatie. Deelname aan internationale programma's creëert strategische wederkerigheid en maakt meer schaal mogelijk. Daarbij kan sterker worden ingezet op buitenlands defensiematerieel dat in Nederland in licentie wordt geproduceerd of geassembleerd. Licentieproductie vergroot de industriële capaciteit en draagt bij aan het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, bijvoorbeeld omdat kennis voor Nederlandse bedrijven beschikbaar komt. Op korte termijn blijft daarbij wel sprake van een zekere afhankelijkheid van de licentiegever, bijvoorbeeld voor updates en kennis.

Er ontbreken duidelijke kaders vanuit defensieperspectief over de richting van het IP-beleid; de onderliggende afwegingen blijven daardoor grotendeels impliciet. Via het IP-beleid kan EZK bedingen dat Nederlandse bedrijven worden betrokken bij de productie van materieel dat in het buitenland wordt aangeschaft.[234] Daarmee biedt het instrument mogelijkheden om activiteiten te stimuleren die bijdragen aan het verwerven van strategische posities of aan het militair voortzettingsvermogen. Op dit moment wordt bij het IP-beleid een flexibele aanpak gehanteerd, waardoor per casus kan worden bezien hoe Nederlandse bedrijven het beste in waardeketens kunnen worden gepositioneerd. Duidelijke kaders vanuit Defensie van welke activiteiten het meest wenselijk zijn om hierbij de aandacht op te vestigen zijn er niet.

[232] *NLMTD (2025). Defence Industry Growth.*
[233] *Berenschot (2024). Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis.*
[234] *Mits met een aanschafwaarde boven de €5 miljoen en wanneer gebruik is gemaakt van een uitzondering op Europese aanbestedingsregels.*

Daarmee loopt de inzet van het IP-beleid tegen een vergelijkbare uitdaging aan als het reguliere inkoopbeleid: ook daar is niet altijd duidelijk welke activiteiten bij voorkeur in Nederland zouden moeten plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer constateert bovendien dat moeilijk te volgen is welke afwegingen in het IP-beleid worden gemaakt, omdat deze niet duidelijk worden vastgelegd. Dat bemoeilijkt ook de toetsing van de effectiviteit van het beleid.[235]

Het is nodig strategische belangen in de defensie-industrie te kunnen beschermen bij ongewenste buitenlandse overnames, hiervoor bestaan generieke instrumenten. Om te voorkomen dat cruciale kennis, technologie of bedrijven voor het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht in buitenlandse handen komen, kan de overheid hierop sturen. Nederland kent hiervoor al een generieke instrumentarium via - onder andere - de Wet Veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Wet Vifo) en het Besluit toetsing investeringen (BTI). Daarmee kunnen investeringen, fusies en overnames in vitale sectoren en bij zeer gevoelige technologieën vooraf worden getoetst en zo nodig worden verboden of aan voorwaarden verbonden. Deze instrumenten zijn echter breed van aard. De ontwerpwet Weerbare defensie-industrie bouwt hierop voort met een sectorspecifieke investeringstoets, gericht op het beheersen van risico's in de defensie-industrie.[236] Ook is er op Europees niveau recent een verordening aangenomen tot herziening van het EU-kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen (BDI) in de Unie. Deze nieuwe EU-regels vervangen het BDI-screeningskader uit 2020 en verplichten lidstaten een screeningsmechanisme op te zetten voor gevoelige sectoren, terwijl beslissingen nationaal blijven.[237] Een verdere verkenning kan uitwijzen of er nog restrisico's zijn die niet of onvoldoende kunnen worden ondervangen met bestaand en voorgenomen *protect*-instrumentarium. Deze verkenning onderzoekt dus de noodzaak voor aanvullend of anders toegepast *protect*-instrumentarium.

De overheid kan strategische publieke belangen ook borgen via haar rol als dominante inkoper en instrumenten zoals prioriteitsaandelen (*golden shares*). Zo heeft de Duitse overheid met een scheepsbouwer een bindende overeenkomst getekend die het bedrijf eraan houdt om activiteiten in Duitsland te behouden zolang de Duitse marine orders plaatst en om toestemming van de Duitse overheid te vragen bij grootschalige verkopen van aandelen.[238] Daarnaast zou de overheid binnen een contract kunnen sturen op een '*right to match*', wat haar het recht geeft om een bod van buitenlandse (staats)partijen te evenaren, al is dit een relatief dure oplossing voor het behoud van strategische belangen. Dit recht moet expliciet worden vastgelegd in statuten, aandeelhoudersovereenkomsten of contractuele voorwaarden. Met prioriteitsaandelen kan de overheid haar zeggenschap over een bedrijf verder vergroten via bijzondere zeggenschapsrechten zoals een vetorecht bij potentiële buitenlandse overnames. Een prioriteitsaandeel kan gepaard gaan met afspraken over een '*right to match*'.

Deelnemingen kunnen een geschikt instrument zijn om strategische publieke belangen te bevorderen en te borgen, indien belangen niet-contracteerbaar zijn. Van een deelneming is sprake wanneer de staat eigen vermogen aan een onderneming verschaft in ruil voor informatie- en/of zeggenschapsrechten. Een deelneming kan gepaard met prioriteitsaandelen

[235] *Algemene Rekenkamer (2026). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2025 ministerie van Economische Zaken en Nationaal Groeifonds – Bijlagen.*
[236] *Op het moment van schrijven is de ontwerpwet weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie in de pre-parlementaire fase. De internetconsultatie is afgerond en adviezen van diverse organisaties hierover zijn gepubliceerd.*
[237] *Europese Unie (2026). Regulation (EU) 2026/1386 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2026 on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452*
[238] *Reuters (2025). Berlin secures influence at warship builder TKMS as part of planned spin-off.*

en de bijbehorende bijzondere zeggenschapsrechten. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur bepleit dat staatsdeelnemingen meer als een volwaardig instrument in de gereedschapskist moeten worden gezien: open waar het kan, bescherming waar het moet.[239] De Rli wijst er op dat (economische) veiligheid een vorm van marktfalen is dat ontstaat wanneer door schaalvoordelen en een kennismonopolie een bedrijf of capaciteit niet snel te revitaliseren is als de internationale context daarom vraagt. Met andere woorden: als cruciale productie, kennis of infrastructuur eenmaal is verdwenen of in verkeerde handen komt, kan die in een dreigingssituatie niet tijdig worden teruggehaald. In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven dat de Staat via deelnemingen invloed kan uitoefenen op de koers van de ondernemingen om de publieke belangen te borgen. Daarmee verschilt het instrument van deelnemingen volgens het kabinet fundamenteel van financieringsinstrumenten die een financiële barrière trachten op te lossen.[240] In het coalitieakkoord 2026-2030 Aan de Slag wordt in de context van defensie gesproken over "versimpeling van deelneming". De Nederlandse staat heeft slechts één deelneming in de defensie-industrie: een minderheidsbelang van 1 procent in Thales Nederland. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam, komen staatsbelangen in andere Europese landen meer voor.

Het publieke belang van aandeelhouderschap ligt in het behoud en de ontwikkeling van strategische kennis, infrastructuur en productie van militaire technologie in Nederland. Ook kan een deelneming een belangrijke signaleringsfunctie hebben richting andere overheden. Het maakt zichtbaar dat er gerechtvaardigd vertrouwen bestaat om strategische informatie met het bedrijf te delen.[241] Door een bedrijf op voldoende afstand van de overheid te plaatsen kan deze wel het vertrouwen van marktactoren behouden.[242] Het is hierbij wel belangrijk scherp af te bakenen welke bedrijven of ketens werkelijk cruciaal zijn, en of de risico's niet op een andere, minder ingrijpende en minder kostbare manier kunnen worden ondervangen.[243] Per casus moet worden getoetst of een deelneming daadwerkelijk het meest geschikte beleidsinstrument is. Het bestaande afwegingskader in de Nota Deelnemingen biedt daarvoor in principe ook ruimte. Er zijn dus situaties denkbaar waar een deelneming een (aanvullend) geschikt instrument kan zijn om aan defensie-gerelateerde publieke belangen te borgen, zoals militaire veiligheid, leveringszekerheid, voortzettingsvermogen en strategische autonomie (onafhankelijkheid). [244]

De huidige Europese staatssteunkaders dienen andere doelen dan strategische belangen. Deze zijn dus niet perse gericht op het verminderen van strategische afhankelijkheden in waardeketens. Dat betekent dat staatssteunvoorstellen die daartoe dienen via kaders moeten worden beoordeeld die primair andere doeleinden dienen. Dit kan ertoe leiden dat de selectie van staatssteuninitiatieven onvoldoende aansluit bij de strategische prioriteiten van Europa en dat maatschappelijk wenselijke investeringen in kritieke productiecapaciteit niet of slechts moeizaam van de grond komen. Voor opschaling van de Defensie-industrie is van belang dat het mogelijk wordt om nationale steun expliciet te koppelen aan het opbouwen van productiecapaciteit wanneer er goed gedefinieerde *capability gaps* zijn, het gelijke speelveld niet verstoord wordt en beoordeling op Europees niveau plaatsvindt. Het Nederlandse initiatief om hiervoor in Europees verband een oplossing voor te vinden, kan dit knelpunt wegnemen.

[239] *Rli (2025). Deelnemen zonder dogma's.*
[240] *Ministerie van Financiën (2026). Kabinetsreactie op het RLI-advies Deelnemen zonder dogma's.*
[241] *Ministerie van Financiën (2025). Evaluatie aandeelhouderschap Thales Nederland B.V. Dat is ook een reden dat publiek aandeelhouderschap in de defensiesector wereldwijd gebruikelijk is. Voorbeelden hiervan zijn Airbus (28% eigenaarschap door Frankrijk, Spanje en Duitsland), Naval Group (Frankrijk), Leonardo (30,2% Italië) en Navantia (Spanje 100%).*
[242] *Becht, Mejino-López & Wolff (2026) 'Who controls the defence industry?'.*
[243] *Ministerie van Financiën (2024). Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022 en beantwoording schriftelijk overleg jaarverslag staatsdeelnemingen 2023.*
[244] *Minister van Financiën (2026). Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, 17 februari 2026.*

7.1 Samenwerkingsvormen

Uitbreiding van de defensie-industrie vraagt om samenwerkingsvormen op verschillende niveaus: tussen departementen, publiek-private samenwerking op bestuurlijk niveau, tussen de overheid en bedrijven en tussen politiek en ambtenaren.

De uitbreiding van de defensie-industrie raakt aan meerdere publieke belangen tegelijk, waaronder veiligheid, innovatie, economische ontwikkeling, kennisopbouw en ruimtelijke inpassing. Een maatschappelijke opgave als in deze EBA houdt zich dan ook niet aan vaste overheidsstructuren. Het maakt de samenleving niet uit wie het aanpakt, als het maar gebeurt. Effectieve uitvoering vraagt daarom om een gezamenlijke aanpak, over de grenzen van verantwoordelijkheden heen, waarbij de organisatie en capaciteit wordt "geplooid" rondom het vraagstuk (opgavegericht werken). Dit kan vormkrijgen door te werken in **interdepartementale teams** die als één team aan één opdracht voor één opdrachtgever werken, bijvoorbeeld in de uitwerking van het Nationaal Programma Defensie Industrie en Innovatie. Daarbij moet de focus niet op beleid liggen, maar op besluitvorming en uitvoering. Op onderdelen, zoals ecosystemen en ruimte, is ook samenwerking met provincies nodig.

Daarnaast is **publiek-private samenwerking** tussen overheid en de private sector nodig op bestuurlijk niveau. Defport is het publiek-private platform waarin Defensie, Economische Zaken en Klimaat, industrie, financiers en kennisinstellingen samenwerken aan een sterkere Nederlandse defensie-industrie. In Defport wordt de voortgang van de samenwerking, best practices en knelpunten besproken. Daarmee draagt Defport bij aan betere afstemming tussen de vraag van Defensie en het aanbod vanuit de industrie, en aan het wegnemen van belemmeringen voor innovatie, opschaling en productie van militair materieel in Nederland. De positie van Defport wordt nog onvoldoende benut om voortgang te boeken; al worden er goede stappen gezet. Hierbij kan geleerd worden van de ervaringen van de Task Force Infra, waarin Rijkswaterstaat en marktpartijen samenwerken aan de vernieuwing, vervanging en het onderhoud van de Nederlandse infrastructuur, specifiek op de volgende punten: (i) overleg over invulling van lange termijn behoeften (*what-when-how*); (ii) bespreking van innovatieve contractvormen, standaardisatie en samenwerkingsvormen; (iii) bespreking en oplossing van specifieke knelpunten in de verwervingspraktijk en andere knelpunten ("doorbraken"). Daarbij wordt maximale transparantie betracht.

Naar particuliere partijen moet de **Rijksoverheid meer als één aanspreekpunt** en één team opereren met één gereedschapskist aan instrumenten. Defensie is primair verantwoordelijk voor inkoopbeleid, EZK is primair verantwoordelijk voor industriebeleid en OCW is primair verantwoordelijk voor kennis- en technologiebeleid. Voorkomen moet worden dat bedrijven op verschillende onderdelen met verschillende departementen van doen hebben. Tegelijkertijd is het ondoenlijk en ondoelmatig om van Defensie te vragen in de praktijk hun rol te zeer te verbreden. De meest logische aanpak is om één loket te organiseren – in het verlengde van strategisch leveranciersmanagement – dat als centraal aanpreekpunt fungeert voor bedrijven en ze ondersteunt en begeleidt naar de juiste instrumenten en contactpersonen (expertise in de tweede lijn).

Ten slotte vraagt de uitbreiding van de defensie-industrie om **een nauwe samenwerking tussen politiek en ambtenaren**. De benodigde investeringen in productiecapaciteit, innovatie en kennisontwikkeling kennen vaak lange doorlooptijden, terwijl politieke prioriteiten snel kunnen veranderen. Effectief industriebeleid vraagt daarom om een stabiele koers en duidelijke prioriteiten. Politieke besluitvorming moet voldoende richting en voorspelbaarheid bieden, terwijl uitvoerende organisaties tijdig signaleren waar beleid in de praktijk tegen grenzen aanloopt. Juist bij een langdurige opgave als de versterking van de defensie-industrie is deze wisselwerking essentieel. Verder verdient het de aanbeveling om de start en vervolgens periodiek de voortgang van het beoogde Nationaal Programma alsook strategische defensie-vraagstukken te bespreken met een kerngroep van de meest betrokken bewindspersonen. Dat bevordert de interdepartementale samenwerking en vergroot het politiek-bestuurlijk draagvlak. Het is niet alleen een taak voor Defensie, maar een interdepartementale en nationale uitdaging.

Nederland moet zich voorbereiden om in conflictperioden snel een passend systeem van samenwerking in te kunnen richten. Daarbij kunnen lessen uit de Coronacrisis worden getrokken. De overheid moet een coordinerende rol kunnen pakken tussen bedrijven en andere maatschappelijke actoren. Zo moeten er voorbereidingen zijn getroffen om de productie op gang te houden door bedrijven grondstoffen, kapitaal en andere middelen te verstrekken om in verschillende conflictscenario's zo efficiënt mogelijk te kunnen produceren. Dit alles vergt nauwe samenwerking met overheden, organisaties en bedrijven die normaliter weinig directe interactie met Defensie hebben aangaande de defensie-industrie

7.3 Randvoorwaarden voor uitbreiding defensie-industrie

Defensie kan momenteel zelf geen subsidies of garanties verstrekken aan bedrijven, wat de ondersteuning van innovatie en opschaling bemoeilijkt. Er ontbreekt daarvoor een wettelijke basis. Daardoor kan Defensie bedrijven vooral via het inkopen ondersteunen en moet ze in beginsel altijd een tegenprestatie vragen, terwijl met name jonge bedrijven nog niet altijd een product of dienst kunnen leveren. Wel kan gebruik worden gemaakt van regelingen van andere ministeries. Ook kan Defensie bedrijven ondersteunen via opdrachten, maar daarbij lopen bedrijven soms tegen financieringsgrenzen aan doordat banken concentratierisico's willen beperken. Gerichte subsidies of garanties vanuit Defensie kunnen dit knelpunt verlichten en opschaling versnellen.

Het gebrek aan voldoende talent is een beperkende factor in de uitbreiding van de defensie-industrie. Nederland heeft grote arbeidsmarkttekorten, met name op het gebied van technische beroepen. Juist deze technische beroepen zijn nodig om de defensie-industrie op te schalen. Zo zijn moderne systemen afhankelijk van ingenieurs, technici, digitale specialisten en operators. De extra investeringen in defensiematerieel vanuit Nederland in 2035 leiden naar verwachting tot circa 15.000 extra FTE.[245] Dit cijfer zal zelfs stijgen als de R&D-intensiteit van de defensie-uitgaven stijgt, zoals het plan is van het kabinet, en nog verder als de exportafzet van de defensie-industrie ook verder stijgt. Dit betekent dat zonder aanpalende strategie om voldoende talent te borgen, de innovatie en opschaling van de defensie-industrie zal vertragen.[246]

[245] *Kremer, Olthoff & Canoy (2026). Samenstelling defensie-inkoop bepaalt druk op de arbeidsmarkt, in: ESB.*
[246] *NLMTD (2025). Defence Industry Growth.*

Ook de toegang tot voldoende kritieke grondstoffen kan de uitbreiding van de defensie-industrie bemoeilijken. Er bestaan aanzienlijke afhankelijkheden van een beperkt aantal landen voor de winning, verwerking en levering van materialen als zeldzame aardmetalen, lithium en kobalt. Deze zijn onmisbaar voor moderne defensietoepassingen, zoals sensoren, elektronica, batterijen en wapensystemen. Het mitigeren van risico's rond kwetsbaarheid en afhankelijkheid van kritieke grondstoffen is daarom noodzakelijk.[247] Dat kan door importbronnen te diversifiëren, Europese en nationale verwerkingscapaciteit te versterken, recycling en substitutie te stimuleren en strategische voorraden op te bouwen. Frankrijk laat zien dat het systematisch in kaart brengen van toeleveringsketens helpt om afhankelijkheden en kwetsbaarheden tijdig te identificeren.

De toegang tot financiering voor de defensie-industrie is de afgelopen jaren verbeterd, maar er blijven knelpunten. Een sterke defensie-industrie vraagt om een goed functionerend financieringslandschap dat aansluit bij verschillende fasen van ontwikkeling en opschaling. In de eerste plaats draagt beleid gericht op de vraagkant daaraan bij door de *business case* voor financiers in de defensie-industrie te verbeteren. Verschillende beleidsinstrumenten richten zich specifiek op betere toegang tot kapitaal voor de defensiesector, zoals het SecFund en regelingen als TTT en SEED middels een apart defensieluik. Intensiever gebruik van deze instrumenten en betere onderlinge aansluiting kunnen het financieringslandschap verder versterken. Ook de EIB kan, in samenwerking met nationaal gevestigde commerciële banken, leningen verstrekken aan mkb-bedrijven die leveren aan grotere defensiebedrijven.[248] Daarnaast stimuleert de Europese Commissie deelname van het mkb via het Europees Defensiefonds (EDF), door subsidies te koppelen aan deelname van mkb-bedrijven uit andere lidstaten.[249] Tegelijk blijft de toegang tot financiering ongelijk verdeeld. Vooral in de *scale-up*fase en bij kapitaalintensieve productie-investeringen ervaren mkb-bedrijven belemmeringen, zoals lange terugverdientijden, onzekerheid over de overheidsvraag en beperkte exit-mogelijkheden. Ook is de bekendheid met bestaande instrumenten beperkt, juist bij innovatieve *start-ups* en *scale-ups.* Bovendien richten kapitaalverstrekkers zich vooral op *dual-use* technologie, omdat bedrijven met een brede propositie minder kwetsbaar zijn voor een smalle of volatiele defensiemarkt. Producenten van wapens en munitie hebben daardoor minder toegang tot kapitaal en profiteren minder van publieke investeringsinstrumenten voor de defensie-industrie. De beslissing van de EIB dat onderliggende fondsen tot maximaal een-derde mogen investeren in bedrijven met enige mate van betrokkenheid bij wapens en munitie verlicht dit enigszins.

Internationale voorbeelden laten zien dat een goede aansluiting van financierings-instrumenten op militaire behoeften van belang is. In Frankrijk heeft men al langer ervaring met financieringsinstrumenten die gericht kapitaal beschikbaar maken voor bepaalde technologiegebieden. De Franse Rekenkamer constateerde dat deze instrumenten in Frankrijk licht winstgevend zijn.[250] In sommige landen wordt privaat kapitaal ook actief gemobiliseerd. Het Britse NSSIF is bijvoorbeeld een VC-fonds dat nauw samenwerkt met de Britse inlichtingendiensten, die beoordelen of ze de technologie interessant vinden en geselecteerde private investeerders daarover adviseren. Geselecteerde bedrijven krijgen direct toestemming om aan deze diensten te leveren. De private partijen krijgen hiermee de zekerheid dat de ondernemingen als betrouwbaar

[247] *Berenschot (2024). Afhankelijkheden, risico's en maatregelen ten aanzien van het gebruik van kritieke grondstoffen en materialen binnen de Defensie Industrie Strategie-gebieden.*
[248] *EIB (2025). EIB triples financing for banks to provide liquidity to SMEs in the supply chain of Europe's defence industry, signs first deal with Deutsche Bank.*
[249] *Europese Commissie (2025). White paper for European defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030.*
[250] *Cour de Comptes (2023). Le Fonds Definvest.*

en interessant worden gezien.[251] In 2023 was er van de kapitaalinleg van de staat £92 mln. geïnvesteerd, terwijl private partijen £718 mln. hadden geïnvesteerd.[252] Hoewel Nederlandse instrumenten als SecFund en SEED ook gericht zijn op de NLD-gebieden is een dergelijke nauwe samenwerking met private investeerders nog niet tot stand gekomen.

Regels die veiligheid moeten borgen, kunnen opschaling ook vertragen; voor het mkb is toegang tot de defensie-industrie extra lastig door hoge administratieve lasten. Strenge regels rond geclassificeerde informatie en certificeringen maken deelname aan consortia en aanbestedingsprocedures complex. Daar komt bij dat de bureaucratische complexiteit en lange doorlooptijden bij Defensie veel financiële en administratieve capaciteit vragen.[253] Ook regelgeving en vergunningen kunnen in de praktijk vertragend werken voor industriële opschaling en innovatie. Complexe regels en langdurige vergunningstrajecten leiden tot aanzienlijke doorlooptijden van projecten en experimenten, terwijl snelheid juist essentieel is bij snel veranderende dreigingen. De Europese Commissie heeft aangegeven dat defensiebedrijven in Europa te lang moeten wachten op vergunningen rond milieu- en veiligheidsregelgeving. Ze raadt daarom aan om regelgeving, via de Omnibus, op Europees en nationaal niveau te versoepelen.

De beschikbaarheid van voldoende onderzoeks-, test- en productiefaciliteiten is een uitdaging voor, met name kleine, bedrijven. Omdat de sector hoogtechnologische en soms gevaarlijke producten ontwikkelt en produceert, zijn gespecialiseerde faciliteiten nodig. Daarbij komt dat bedrijven die zaken willen doen met Defensie moeten voldoen aan ABRO-eisen. Deze eisen vragen onder meer inzicht in eigendomsstructuren en andere informatie waarmee de overheid kan beoordelen of een bedrijf een betrouwbare partner is. Ook moeten bedrijven beschikken over goed beveiligde faciliteiten, zodat gevoelige informatie kan worden afgeschermd. Vooral voor kleinere bedrijven en nieuwe toetreders is dit een uitdaging, omdat ze soms al in fysieke infrastructuur moeten investeren voordat ze daadwerkelijk voor Defensie aan de slag kunnen. Daarnaast is voldoende productiecapaciteit nodig om de vraag op te vangen en succesvolle innovaties op te schalen.

[251] *The Telegraph (2020). The secretive UK fund behind the government's $500m investment in OneWeb.*
[252] *UK Parliament (2023). National Security Strategic Investment Fund.*
[253] *Sweijs en Stoop (2025). Zo brengen we de Europese defensiesector op orde, in: ESB.*

7.4 Belangrijkste lessen voor beleid en uitvoering

De volgende beleidslessen kunnen worden getrokken over de aanbodzijde van de defensiemarkt:

Actiever industriebeleid

- Effectief industriebeleid geeft richting aan de markt, terwijl ook ruimte wordt gelaten aan marktdynamiek.
- Er valt winst te behalen in het beter benutten van publieke instrumenten zoals de exportkredietverzekeringen en de PPS-innovatieregeling voor de defensie-industrie.

Kennis, innovatie en ecosystemen

- Het behoud van een solide kennisbasis in Nederland is nodig voor een innovatieve en concurrerende defensie-industrie. De R&D-uitgaven aan defensie zijn relatief laag.
- Het aanbod van instrumenten en activiteiten voor innovatie is breed opgezet, wat het voor bedrijven onoverzichtelijk maakt. Er ontbreekt een centraal aanspreekpunt voor bedrijven.
- Meer Europese samenwerking op het gebied van innovatie heeft grote voordelen.
- Ecosystemen kunnen bijdragen aan succesvolle innovatie en nauwe publiek-private samenwerking. Dit vraagt om samenhang tusen initatieven en scherpe prioriteitsstelling.
- uit internationale ervaringen zijn lessen te trekken voor een Defensie Innovatie opschalingsautoriteit. De hoofdboodschap is om het eenvoudig te houden voor markt- en kennispartijen

Opschaling en bescherming

- Nederland is sterk in onderzoek en technologische ontwikkeling, maar tot nu toe minder succesvol in de opschaling. Dit vraagt om gerichtere ondersteuning van de fase tussen innovatie en opschaling. Dit vergrot de kans op nieuwe OEM's
- Er ontbreken duidelijke kaders vanuit defensie-perspectief voor het IP-beleid; afwegingen gebeuren nu vooral impliciet.
- Deelnemingen kunnen in specifieke situaties een geschikt instrument zijn om strategische publieke belangen in de defensiesector te borgen.
- Strategische posities in de defensie-industrie moeten kunnen worden beschermd bij mogelijke ongewenste buitenlandse overnames. Daarbij is het van belnag dat de Wet weerbare defensie-industrie van kracht wordt.

Randvoorwaarden en uitvoeringskracht

- Defensie kan momenteel zelf geen subsidies en garanties verstrekken aan bedrijven, wat de ondersteuning van innovatie en opschaling bemoeilijkt.
- Voor opschaling zijn voldoende talent, kritieke grondstoffen, financiering en onderzoeks-, test- en productiefaciliteiten nodig.
- Regelgeving en vergunningen werken in de praktijk vertragend, met name voor het mkb.
- Uitbreiding van de defensie-industrie vraagt om opgavegerichte samenwerking.

Box 7.2 Voorbereiden op een oorlogseconomie

Nederland heeft maar beperkt voorbereidingen getroffen voor het omschakelen van de (defensie-)industrie ten tijde van een militair conflict (zie ook box 1.1). Hoewel de wettelijke basis bestaat om civiele bedrijven in te zetten, zijn de benodigde stappen om dat ook effectief te doen nog niet gezet. Zo heeft de overheid maar zeer beperkt inzicht in welke bedrijven in staat zouden zijn snel om te schakelen naar militaire productie, en weten bedrijven dus niet waar ze rekening mee moeten houden in een conflictsituatie. Nederland kan hierbij een voorbeeld nemen aan de manier waarop de VS bedrijven voorbereidde op productie voor Defensie tijdens de Tweede Wereldoorlog. Bedrijven kregen actief informatie waarin vermeld stond wat voor producten en componenten ze voor Defensie konden produceren, gebaseerd op het type product en productieproces dat ze hadden.[254]

Afhankelijk van de mate van escalatie zijn verschillende concrete stappen passend. In Oekraïne zien we hoe een oorlogseconomie kan functioneren in een context waarin wereldmarkten voor productiefactoren nog functioneren. Het actief mobiliseren en ruimte bieden aan private industrie door het buiten werking stellen van regels blijkt daar effectief om de productie van materieel zeer sterk te verhogen. Ook zijn de lasten van inkoopproces fors verlaagd. Wel gaat dit gepaard met meer ingrijpende stappen van de overheid om winstmarges te beperken en export te verbieden, zodat capaciteit gegarandeerd ingezet kan worden waar dit uit militaire overwegingen nodig is.

De Tweede Wereldoorlog biedt aanknopingspunten voor een nog extremer scenario, waarin marktmechanismen niet langer verenigbaar zijn met de benodigde militaire productie. In de VS werd een systeem ingericht waarin de overheid grondstoffen over sectoren verdeelde, winsten zwaar belastte en prijzen actief drukte via verplichte inzage in bedrijfsboekhoudingen. Ook werd losser omgegaan met intellectueel eigendom: bedrijven konden worden verplicht ontwerpen met concurrenten te delen, zodat alle beschikbare productiecapaciteit voor kritieke goederen kon worden benut. Daartegenover stond dat de overheid kapitaalinvesteringen op zich nam en stuurde op de beschikbaarheid van arbeidskrachten voor militaire productie. De winstprikkel verdween echter niet volledig: bedrijven werden nog steeds beloond als ze meer produceerden en konden na de oorlog belastingkortingen krijgen ter compensatie van gederfde winsten.

Ten tijde van een conflict zijn kapitaalinvesteringen met onzekerheid omgeven, waardoor bedrijven moeilijk de nodige beslissingen nemen. Gelet op de grote onzekerheid, hebben ze een prikkel om zeer hoge risicomarges te rekenen aan de overheid, zonder dat dit de daadwerkelijke productiekosten van materieel reflecteert.[255] In de Tweede Wereldoorlog loste de VS dit op door het zogeheten GOCO (*Government-Owned Contractor-Operated*) model toe te passen.[256] Dit betekende dat de overheid de kapitaalinvestering deed en soms ook personeel in dienst had, terwijl productie samen met private bedrijven werd georganiseerd. Dergelijke staatsbedrijven kunnen dus dienen als een flexibele schil om de defensie-industrie.

[254] *Leo Cherne (1942). Your Business Goes To War.*
[255] *Goede voorbeelden zijn te vinden in WO1, toen in veel landen uit het niets een vliegtuigindustrie moest worden opgericht terwijl de toepassingen na de oorlog onduidelijk waren. Zie Morrow Jr. (1993). The Great War In The Air: Military Aviation from 1909 to 1921.*
[256] *Mark Wilson (2016). Destructive Creation: American Business and the Winning of World War II.*

Nederland moet zich voorbereiden om in staat zijn snel een passend systeem in te richten in tijden van conflict. Daarbij kunnen lessen uit de Coronacrisis worden getrokken. De overheid moet onder meer inzicht hebben in beschikbare productiecapaciteit en bijvoorbeeld de stromen van grondstoffen. Ook moeten er voorbereidingen zijn getroffen om een coördinerende rol op zich te kunnen nemen om bedrijven de middelen te verstrekken om in verschillende conflictscenario's zo efficiënt mogelijk te kunnen produceren. Ook kunnen gerichte kapitaalinvesteringen in productiecapaciteit zekerheid bieden over productiecapaciteit in oorlogstijd.

8. Van analyse naar actie: beleidsopties en aanbevelingen

1. Dit hoofdstuk vertaalt de (sub)doelen, de knelpunten en de beleidsanalyses naar een concreet kernpakket met maatregelen en aanbevelingen. Het gaat om een versterking, aanvulling of aanpassing van het huidige beleid.

2. Als we als Europa en Nederland militair meer moeten kunnen, moeten we zelf ook meer maken en meer innoveren. Opschaling gaat sneller en is goedkoper als landen zich specialiseren in waar ze al goed in zijn, én samenwerken.

3. Nederland moet, samen met andere landen, de Europese schaal beter benutten en tegelijkertijd zijn eigen strategische posities in internationale waardeketens versterken. Als Nederland hebben we strategisch en zakelijk iets te halen én iets te brengen.

4. Er is een overheid nodig die sterker richting geeft en stuurt aan de vraagkant via slimme en industrieversterkende inkoop, en aan de aanbodkant door uitbreiding, innovatie en strategische belangen actief te ondersteunen.

5. De overheid bevordert en beschermt de innovatieve en industriële capaciteit met een breed instrumentarium. Tegelijkertijd ontbreekt een aantal instrumenten en kunnen benutting en uitvoering beter, met meer samenhang tussen inkoop-, innovatie- en industriebeleid.

6. De EBA-werkgroep stelt een aanpak voor met vier hoofdlijnen: met de Randvoorwaarden beter op orde, moet het beleid Actiever, Innovatiever en op een Strategische manier Europeser (RAISE).

7. In het voorgestelde kernpakket kent elke dimensie een dragende beleidsoptie: standaardisatie van eisen aan defensiemateriaal (R), industrie-versterkend opdrachtgeverschap (A), de defensiemarkt toegankelijk maken voor innovatief mkb (I) en gezamenlijk aanbesteding via bestaande initiatieven en kopgroepen in Europa (SE).

8. Het is van belang de analyse en benadering in deze EBA en de beleidsaanpak een vervolg te geven op ministerieel niveau en in beleid en uitvoering. Het beoogde Nationaal Programma Defensie Industrie en Innovatie is hierbij behulpzaam.

In **hoofdstuk 1** is uiteengezet dat de centrale vraag van deze EBA is hoe de Europese - en daarbinnen de Nederlandse – industriële en innovatieve capaciteit effectief en doelmatig kan worden uitgebreid om tijdig aan de militaire verplichtingen te voldoen. Tegen de achtergrond van sterk veranderende geopolitieke verhoudingen is afgesproken de defensie-uitgaven fors te verhogen. De rugdekking door de VS is geen gegeven meer; dit dwingt Europa tot een strategische heroriëntatie. Door het creëren van meer wederzijdse afhankelijkheden wordt de relatie tussen de VS en Europa gelijkwaardiger en kan Europa meer op eigen benen staan. Hiervoor is een snelle opschaling van de Europese defensie-industrie noodzakelijk. Het eigen militair (voortzettings)vermogen in Europa en Nederland is nog beperkt.

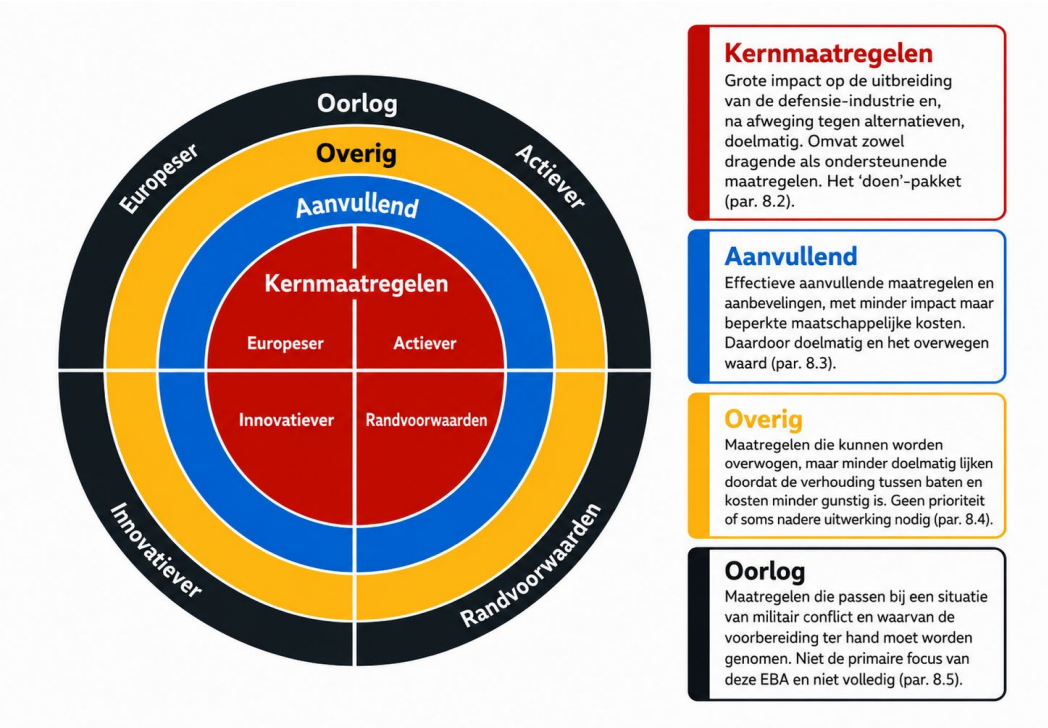
Hoofdstuk 2 liet zien dat Europa op verschillende kritieke domeinen afhankelijk blijft van derde landen, in het bijzonder de VS. Europa zou in veel gevallen wel in staat moeten zijn, met de nodige kosten en inspanning, het benodigde materieel zelf te produceren. In **hoofdstuk 3** kwam naar voren dat de economische effecten van het verhogen van de uitgaven aan Defensie over het algemeen beperkt zijn. De economische baten kunnen wel worden verhoogd met goed beleid; deze zijn groter zijn wanneer Europese landen specialiseren op basis van comparatieve voordelen en wordt ingezet op schaal door in Europa gezamenlijk te produceren en in te zetten op export. Bovendien kunnen aanzienlijke *spillove*r-effecten ontstaan wanneer gericht wordt ingezet op disruptieve innovatie en nieuwe partijen de markt kunnen betreden.

In de **hoofdstukken 4 en 5** is het beleidsdoel - collectieve veiligheid door opschaling van militaire capaciteiten – nader uitgewerkt via een drietal subdoelen. Ook zijn de verschillende knelpunten besproken die de realisatie van het beleidsdoel in de weg staan. Het aanpakken hiervan vormt de kern van de beleidstheorie. De beleidsanalyse in de **hoofdstukken 6 en 7** laat zien welke concrete instrumenten de overheid nu al inzet en op welke gebieden de focus ligt, maar ook waarom de inzet en benutting daarvan nog onvoldoende zijn om de defensie-industrie in Europa en Nederland voldoende uit te breiden. Hoewel het huidige beleid op onderdelen zeker beter kan worden vormgegeven, lijkt er primair sprake te zijn van een uitvoeringstekort dat gezamenlijk moet worden opgepakt. Inkoop-, innovatie- en industriebeleid staat nog te los van elkaar.

Dit hoofdstuk vertaalt de analyses uit de voorgaande hoofdstukken in concrete beleidsmaatregelen en meer algemene aanbevelingen (paragraaf 8.1). De beleidsmaatregelen zijn nader uitgewerkt in fiches (zie bijlage 9) en bieden de Rijksoverheid direct handelingsperspectief. De aanbevelingen zijn algemener van aard, omdat het handelingsperspectief daarbij minder concreet is, of omdat de relatie met de defensie-industrie indirecter is. Verschillende aanbevelingen hebben bijvoorbeeld betrekking op wat in Europees verband moet gebeuren. Dat een aanbeveling niet is uitgewerkt in een concreet fiche, betekent niet dat de EBA-werkgroep deze minder belangrijk vindt. In veel opzichten is de Europese route immers beter, zowel voor de militaire slagkracht als voor de doelmatigheid van de uitgaven.

De voorgestelde benadering (figuur 8.1) komt niet in plaats van de huidige beleidspraktijk, maar vult deze aan of stuurt deze bij. Deze benadering wordt "geladen" met concrete maatregelen en aanbevelingen en bestaat uit vier lagen: kernmaatregelen, aanvullende en overige maatregelen en maatregelen in de context van een oorlogseconomie.

Figuur 8.1 De vier hoofdlijnen, het kernpakket en de andere beleidsopties



8.1 Onderbouwing van hoofdlijnen en maatregelen

Om de defensie-industrie op te schalen, vertalen we het hoofddoel, de subdoelen en de analyses uit voorgaande hoofdstukken naar hoofdlijnen en beleidspakketten. In dit EBA staat centraal hoe de industriële capaciteit in Europa – en daarbinnen Nederland - tijdig en doelmatig kan worden uitgebreid om te voldoen aan de militaire verplichtingen en zo de collectieve veiligheid te waarborgen. Eerder zijn hiervoor drie subdoelen geformuleerd. De strategische weging van deze subdoelen bepaalt *hoe* en *waar* de industriële capaciteit wordt uitgebreid en is verschillend per type product en dienst. De aanpak van markt- en overheidsfalen alsook de economie-brede knelpunten bepaalt in welke mate het doel ook daadwerkelijk wordt bereikt.

Het eerste subdoel is om Europa strategisch autonomer te maken door afhankelijkheden van derde landen af te bouwen. Vanuit veiligheidsperspectief is het verstandig om in te zetten op een meer strategisch autonoom Europa. Een militair sterk Europa met een eigen defensie-industrie is de beste waarborg voor de veiligheid van Europa en Nederland. Nederland moet hierin een rol pakken, alleen kan Nederland dat niet alleen; daarvoor zijn andere Europese landen nodig. Ook economisch gezien verdient strategische autonomie op Europees niveau de voorkeur boven nationale autonomie. Op Europees niveau is de uitruil tussen strategische autonomie en economische efficiëntie het kleinst. Tegelijkertijd blijft Nederland bij volledige inzet op Europa afhankelijk van anderen, waardoor deze inzet in logische samenhang met het tweede subdoel moet worden bezien. De inzet op een strategisch autonomer Europa sluit de samenwerking met derde landen niet uit. Daarvoor zijn tactische, strategische en financiële redenen.

Gezamenlijk beleid op Europees niveau is weliswaar het meest efficiënt, maar in de praktijk ook ingewikkeld; het vormen van kopgroepen kan dit proces versnellen. Idealiter beweegt Europa van ongecoördineerd beleid, waarin elk land afzonderlijk inkoopt en eigen innovatieprogramma's heeft, naar gezamenlijk beleid voor inkoop, productie en innovatie op EU-niveau. Op die manier worden producten geproduceerd op de locaties die daarvoor het meest geschikt zijn. Deze route stimuleert een efficiënte opschaling van de Europese defensie-industrie, die innovatief, interoperabel en schaalbaar is. In de praktijk wordt meer coördinatie op Europees niveau echter belemmerd door factoren als *home bias* en vetorecht binnen de EU. Samenwerking in kopgroepen kan daarom fungeren als versnellingsmechanisme. Het uitgangspunt daarbij is dat bijvoorbeeld gezamenlijk inkoopbeleid eerst binnen deze kopgroepen wordt georganiseerd en vervolgens naar EU-niveau wordt opgeschaald: de 'Schengen-methode'.

Het tweede beleidsdoel is het opbouwen van Nederlandse strategische posities voor wederzijdse afhankelijkheden en het bijdragen aan de capaciteitstekorten in Europa. Binnen een sterk Europa moet Nederland inzetten op het consolideren of verwerven van strategische posities in Europese waardeketens, om zowel wederzijdse afhankelijkheden te creëren tussen Nederland en andere Europese landen als om bij te dragen aan het oplossen van de Europese militaire capaciteitstekorten. Er zijn meerdere militaire capaciteitstekorten in Europa geïdentificeerd, met name op luchtverdediging, raketten en munitie, ruimtevaart en digitale infrastructuur. Via het stimuleren van ecosystemen die zich richten op dat waar we als Nederland goed in zijn, dragen we bij aan strategische positionering en het oplossen van de tekorten. Deze posities moeten op basis van de militair strategische en economische waarde worden afgewogen; hoogwaardige nicheproducten komen hier gunstig uit (zie hoofdstuk 4 en box 4.2).

Het derde subdoel is het investeren in het nationaal militair voortzettingsvermogen. Hoewel een sterk Europa goed is voor de Nederlandse veiligheid, zijn er veiligheidsrisico's verbonden aan het enkel organiseren van strategisch autonomie op Europees niveau. Voor een beperkt aantal defensieproducten en -diensten is diversificatie van handelsstromen, voorraadopbouw of zelfvoorziening op Nederlands grondgebied nodig gelet op het belang van militair voortzettingsvermogen. Militair voortzettingsvermogen gaat over de steun van materiele, medische, financiële en personele middelen die benodigd is om het militair vermogen op te bouwen en in stand te houden.[257] Dit geldt onder meer voor onderhoud.

De overheid heeft reeds een breed pallet aan beleidsinstrumenten, maar dit is nog niet toereikend en wordt bovendien nog onvoldoende ingezet en benut. Met name op het vlak waar aanbod van en vraag naar defensiematerieel elkaar kruisen, zal de overheid anders moeten acteren, zoals meer industrieversterkend inkopen. Aan de vraagkant worden beleidsdoelen, zoals herkomst, nog onvoldoende meegewogen bij de verwerving van militaire capaciteiten en ontbreekt een coherente strategie voor exportbevordering. Ook valt voor Nederland meer winst te behalen uit gezamenlijke aanschaf op (sub)Europees niveau, door hierop actiever in te zetten en aan te sluiten bij reeds bestaande initiatieven. Verder kan beter gebruik worden gemaakt van het bestaande instrumentarium aan de aanbodkant dat productie en innovatie bevordert. Voor bepaalde fases van ontwikkeling en opschaling mist nog instrumentarium, bijvoorbeeld een organisatie gericht op *high risk/reward* ideeën, zoals deze in andere landen bestaat.

[257] *Op basis van definitie uit Nederlandse Defensiedoctrine (2019)*

In het licht van de drie subdoelen is een benadering langs vier hoofdlijnen nodig ten aanzien om maximaal bij dragen aan militaire gereedheid, de opschaling van de industriële en innovatieve capaciteit van de defensie-industrie en economische meerwaarde: **(R)andvoorwaarden beter op orde; (A)ctiever, (I)nnovatiever en op een (S)trategisch manier (E)uropeser!** Deze onderdelen hangen samen en worden elk geladen met beleidsmaatregelen en aanbevelingen.

Randvoorwaarden beter op orde (R): er zijn beleidsmaatregelen nodig die niet direct bijdragen aan de uitbreiding van de defensie-industrie, maar wel noodzakelijk zijn om knelpunten aan te pakken en andere beleidsmaatregelen gericht op deze uitbreiding beter te laten werken.

Actiever (A): de overheid gaat een meer uitgesproken, orchestrerende rol spelen in de sturing van industriële opschaling, innovatie en het defensielandschap. Zij is daarmee niet alleen een dominante koper en een partij die marktfalen corrigeert, maar ook een actievere vormgever van de economische structuur die nodig is voor de collectieve veiligheid. Dit beleid richt zich nadrukkelijk op zowel de vraag- als aanbodzijde en op de versterking en wisselwerking daartussen. Een dergelijke rol vereist dat de overheid expliciete keuzes maakt over welke technologieën, capaciteiten, waardeketens en industriële ecosystemen prioritair zijn voor de nationale en Europese veiligheid. Dit vraagt zowel om bevordering (*promotion*) van industriële en innovatieve capaciteiten in Nederland en Europa en, waar nodig, om bescherming (*protection*), met als doel eenzijdige afhankelijkheden te verminderen en wederkerigheden te versterken.

Innovatiever (I): het beleid moet zich nadrukkelijker richten op een versterking van het innovatieve vermogen van de defensie-industrie. Daarmee wordt aangesloten bij onze comparatieve voordelen en zijn er meer kansen op *spill-overs* naar maatschappelijke toepassingen. Zo bouwen we aan een defensie-industrie die ook toekomstige militaire behoeften kan invullen en onmisbare producten voortbrengt voor de Europese en Nederlandse veiligheid. Hiervoor zijn ook nieuwe partijen van waarde (*outsiders*) die nu nog moeite ondervinden de markt te betreden en toegang te krijgen tot de overheid(-sregelingen). Essentieel is daarbij de stap te zetten van innovatie naar vermarkten en fors opschalen (industrialisatie).

Strategisch Europeser (SE): door intensiever samen te werken met Europese partners op het gebied van inkoop, productie en innovatie worden de schaal, effectiviteit en doelmatigheid van de defensie-industrie vergroot. Daarbij nemen we deel aan Europese initiatieven en zetten we gericht in op kopgroepen van gelijkgestemde landen, zodat snelheid behouden blijft en stap voor stap meer strategische autonomie op Europees niveau wordt gerealiseerd. Deze internationale samenwerking is alleen effectief als we tegelijkertijd inzetten op het creëren van wederzijdse afhankelijkheden. Het gaat dan om de strategische positionering van cruciale technologieën en industrieën in Nederland binnen het internationale krachtenveld. Op die manier bouwen we afhankelijkheden van andere landen af en dragen we bij aan de Europese industriële opschaling. Opschaling gaat sneller en is goedkoper als landen zich specialiseren in waar ze al goed in zijn. Bovendien is het draagvlak groter als onze economie en samenleving ook profiteren van de

industriële en innovatieve opschaling van de defensiecapaciteit (naast het feit dat Nederland verplichtingen kent ten aanzien van collectieve veiligheid).

Deze lijnen hangen samen; effectieve opschaling vereist gelijktijdige inzet langs deze lijnen. De lijnen zijn soms complementair en soms bestaan er trade-offs. Het inzetten op Europese schaal kan ten koste gaan van handelingsvrijheid in Nederland, waardoor een actieve rol van de nationale overheid of inzet op innovatie in Nederland minder relevant is en vice versa. Tegelijkertijd is een actieve rol van de overheid nodig om Nederland strategisch te positioneren in Europa en in internationale waardeketens. We hebben iets te halen én iets te brengen.

8.2 Kernpakket beleidsmaatregelen

De beleidsstrategie resulteert in onderstaand kernpakket met de meest impactvolle maatregelen (tabel 8.1) langs de vier lijnen. Elke lijn kent daarbij een dragende maatregel, waarbij de andere maatregelen meer ondersteunend van aard zijn.

Tabel 8.1. Kernpakket

Strategisch Europeser

Meer Europese samenwerking:

- Bestaande initiatieven voor gezamenlijke aanbesteding beter benutten (1)
- Aanbesteden en ontwikkelen in kopgroepen als versnellingsmechanisme (2, 3, 4)

Integrale exportstrategie:

- Exportbevordering (5)
- Verruimen exportkredietverzekeringen (6)

Aanbevelingen:

- Europese coördinatie ontwikkeling en productie (A1)
- Overweeg serieus deelname aan SAFE 2.0 (A2)
- Partnerschappen opzetten voor testen, certificeren en wederzijdse erkenning (A3)

Actiever

Sterker sturen op industriële opschaling:

- Industrieversterkend opdrachtgeven (7)
- Meer inkopen op effect (8)
- Bevorderen innovatieve contracten (9)
- Afnamegarantie (10)
- Realiseren flexibele productieruimte (11)
- Toepassen afwegingskader (12)

Promote en protect strategische belangen:

- Deelnemingen (13)
- Bescherming defensie-industrie (14)

Aanbevelingen:

- Versterken publiek private samenwerking (A4)
- Gericht beleid voor industriële participatie (A5)

Innovatiever

Toegankelijker maken defensiemarkt voor innovatie mkb:

- Eén loket en ondersteuning bij EDF (15)
- Regulatory sandboxes (16)
- Stroomlijnen innovatie instrumentarium (17)

Opschaling innovatie:

- Defensie Innovatie- en Opschalingsautoriteit (18)

Stimuleren ecosystemen:

- Onderzoeks- en testfaciliteiten (19)

Aanbevelingen:

- Zet in op defensie ecosystemen (A6)
- Europese DARPA (A7)

Randvoorwaarden beter op orde

Meer interoperabiliteit:

- Standaardisatie (20)

Voldoende arbeidskrachten:

- Defensie-aanpak arbeidsmarkt en opleidingen (21)

Aanbevelingen:

- Grondstofafhankelijkheden afbouwen (A8)
- Samenwerking en kennisopbouw (A9)
- Aanpak knelpunten vergunningen en regelgeving (A10)
- Gestructureerde (ministeriële) coördinatie (A11)

Kernpakket: Strategisch Europeser (K-E)

Europese schaal is nodig omdat de benodigde investeringen, productie en technologische ontwikkeling de draagkracht van individuele lidstaten overstijgen. Daarvoor moet ingezet worden op gezamenlijke aanbesteding in groepen NAVO- en EU-landen en coördinatie van militaire productie via kopgroepen. Daarbinnen is het belangrijk dat Nederland inzet op het creëren van wederzijdse afhankelijkheden door gericht te investeren in cruciale technologie en industrie en onze sterktes te positioneren in het internationale krachtenveld. Dat moet ertoe leiden dat andere landen meer Nederlands materieel afnemen, hiervoor zijn de maatregelen exportbevordering van defensiematerieel en de uitbreiding van de mogelijkheden voor exportkredietverzekeringen. Dit vergroot de strategische autonomie op Europees niveau en creëert strategische afhankelijkheden over en weer.

Het beter benutten van samenwerkingsverbanden vergroot zowel de militaire slagkracht als de doelmatigheid van overheidsuitgaven. Daarvoor bestaat maatschappelijk ook veel draagvlak: bijna 80 procent van de Nederlanders steunt samenwerking in EU en NAVO-verband.[258] Als Nederland succesvol meer gezamenlijk kan aanbesteden zijn in potentie kostenbesparingen mogelijk op de materieelaanschaf omdat landen gezamenlijk productie op grotere schaal kunnen laten plaatsvinden of meer onderhandelingsmacht hebben. In 2025 kocht Nederland 28 procent gezamenlijk in; het doel in het huidige coalitieakkoord is 40 procent. Op basis van eerdere inschattingen van mogelijke kostenbesparingen (zie hoofdstuk 2) zijn bij het verwachte uitgavenniveau in 2030 jaarlijks besparingen mogelijk van 75-275 miljoen euro per jaar voor Nederland; in 2035 kan dit bedrag oplopen tot 100-370 miljoen euro. Nederland en partnerlanden moeten er dan in slagen door gezamenlijke aanbesteding fragmentatie tegen te gaan en zo productie op grotere schaal mogelijk maken. Een hogere mate van samenwerking dan 40 procent levert uiteraard ook hogere doelmatigheidswinst op.[259]

Nederland dient samen met andere landen actiever gebruik te maken van instrumenten en initiatieven die gezamenlijke aanschaf bevorderen (1). De maatregel is een aanscherping van het huidige beleid: Defensie is voortaan verplicht standaard te onderzoeken of specifieke capaciteiten gezamenlijk met Europese (NAVO-)bondgenoten kunnen worden verworven. Net als op nationaal niveau is het ook internationaal immers belangrijk dat bestaande instrumenten beter worden uitgevoerd en benut. Zo neemt de NAVO met REPEAD het initiatief om de behoeften van bondgenoten te inventariseren, samen te brengen en te communiceren naar de markt.[260] Aangezien budgetcycli vaak niet goed op elkaar aansluiten, is het verstandig om vroegtijdig met andere landen op te trekken en toekomstige behoeftes op elkaar af te stemmen. Ook de EU kent meerdere initiatieven, zoals EDIP, EDIRPA en EDF, die verschillende financiële prikkels bevatten om gezamenlijke aanschaf aantrekkelijker te maken (zie box 6.3). Daarnaast zijn er drie organisaties die gezamenlijke aanschaf kunnen faciliteren: de NAVO-inkooporganisatie NSPA, de materieelsamenwerkingsorganisatie OCCAR en het Europese Defensieagentschap (EDA). Ook kan Nederland aanhaken bij buitenlandse orders om relatief snel en efficiënt producten en diensten te verwerven die onze bondgenoten ook gebruiken. Wanneer er voor Nederland een wezenlijk belang bestaat om de eigen industrie te betrekken is het mogelijk als *lead-nation* op te treden bij de verwerving, zoals momenteel gebeurt bij de aanschaf van transportvliegtuigen en fregatten.

---

[258] Clingendael (2026). Clingendael Barometer: Draagvlak voor Defensie – meer veiligheid, maar tegen welke prijs?
[259] Zie fiche 1 in de bijgevoegde bundel voor een gedetailleerde uitleg van de aannames waarmee is gewerkt.
[260] Het Reoccuring Process for Aggegating Demand (REPEAD)-proces brengt de capaciteits- en materieelbehoeften van bondgenoten systematisch in kaart en biedt bondgenoten de mogelijkheid deze te bundelen waar mogelijk. Het geeft de defensie-industrie ook meer inzicht in toekomstige behoeften (in 2025 over NAVO-capaciteitsdoelen en in 2026 volgt een vraagsignaal richting innovatieve bedrijven).

Effectieve intensivering van de gezamenlijke aanbesteding vereist dat Nederland meer bereid is om compromissen te bereiken over gestelde specificaties, of simpelweg de specificaties van grotere landen over te nemen als daarmee schaal gewonnen kan worden.

Gezamenlijk aanbesteden én ontwikkelen van materieel in kopgroepen (2) is wenselijk om de vaart erin te houden en de Europese fragmentatie te verminderen. Kopgroepen combineren snelheid en massa, doordat gericht kan worden samengewerkt met gelijkgestemde landen zonder dat eerst langdurige consensusvorming in NAVO- of EU-verband nodig is. Tegelijk bieden zij meer schaal en commitment dan de huidige vormen van samenwerking, waarin kleine en wisselende groepen landen veelal per project samenwerken. Het succes van een kopgroep staat of valt met politiek draagvlak.[261] Materieelsamenwerking wordt immers vaak bemoeilijkt door nationaal gedefinieerde industriebelangen, uiteenlopende investeringsplanningen en verschillen in materieeleisen. Nauwe politieke samenwerking is daarom noodzakelijk om deze obstakels te overwinnen en een kopgroep te laten slagen. Door langdurig binnen een vaste kopgroep samen te werken, kan de defensiemarkt zich daarop instellen en op grotere schaal produceren. Daarmee leidt samenwerking aan de vraagkant tot meer samenhang in het defensielandschap.

Nieuwe initiatieven op dit vlak, die nog in ontwikkeling zijn, kunnen een impuls geven aan gezamenlijke aanbesteding via kopgroepen, maar moeten goed doordacht worden. Een voorbeeld is het Multilateraal Defensiemechanisme (MDM, 3).[262] De mogelijke functionaliteiten van het intergouvernementele MDM zijn onder meer gezamenlijke inkoop en beheer van materieel, het bieden van financiering voor gezamenlijke aanschaf en het vervullen van een bankfunctie richting de defensie-industrie, in het bijzonder mkb. Financiering via het MDM kan voor sommige landen een rentevoordeel opleveren, omdat de rente die het MDM rekent, is gebaseerd op de ratings van alle deelnemende landen. Als het MDM deze financiering conditioneel maakt aan gezamenlijke aanschaf, kan dit deelnemende landen prikkelen tot meer samenwerking in een kopgroep van een aantal geïnteresseerde Europese landen. Voor Nederland geldt deze budgettaire prikkel niet; lenen via het MDM zal duurder zijn dan wanneer Nederland dit zelf doet. Wel kan het MDM voor Nederland een kans bieden om de eigen industrie beter te positioneren en meer gezamenlijk aan te schaffen. Daarnaast is de mogelijkheid relevant om een bankfunctie te vervullen voor producenten van wapens en munitie. De EIB heeft hiervoor geen mandaat.

Een nog verdergaand voorstel dat een substantiële bijdrage kan leveren aan minder fragmentatie is het EDM (4); de uitwerking hiervan is complex en langdurig. Bij het *European Defence Mechanism* (EDM) gaat het om een voorstel van denktank Bruegel voor een intergouvernementele instelling. Het doel is om één gedeelde defensiemarkt te creëren voor de leden van het EDM voor specifieke soorten defensiematerieel. Het zou dit doen door vanuit EDM materieel aan te schaffen voor lidstaten en hen voor gebruik hiervan laten betalen. Landen mogen dan op de afgesproken gebieden nationaal geen materieel meer aanschaffen, een sanctiemechanisme prikkelt landen om zich hieraan te de houden. Op die manier zou een EDM succesvol de *home bias* van Europese landen kunnen doorbreken en bijdragen aan de opschaling van de productie en innovatie van *strategic enablers* in Europa. In essentie stelt Bruegel de manier waarop bij de MRTT wordt samengewerkt (box 2.2), wordt geïnstitutionaliseerd voor een grotere

[261] *In de gesprekken werd verwezen naar de kracht van de politieke samenwerking tussen de "sisters in arms" (de vrouwelijke ministers van Defensie van Duitsland, Nederland, Noorwegen en Zweden) rond de Munich Security Conference in 2014. Een ander punt dat uit de gesprekken naar voren kwam is dat internationale samenwerking vaak verloopt langs de lijnen van "bier" dan wel "wijn".*

[262] *Het MDM vertoont gelijkenis met het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) omdat het ook gaat om een multilateraal financieringsvehikel, dat leent op basis van de gezamenlijke kredietwaardigheid, buiten de nationale begrotingen en de EU-begroting. Waar het ESB primair een crisisfonds is voor financiële stabiliteit, gaat het hier om defensie-investeringen én beheer van materieel.*

groep landen en voor meer militaire *capabilities*. Hoewel deze maatregel een positieve impact kan hebben op de Europese integratie van de defensie-industrie door schaalvergroting en structurele samenwerking, is de uitwerking ervan een ingewikkeld en een tijdrovend traject. Ook politiek is het complex omdat het de soevereiniteit van lidstaten vermindert om zelfstandig over defensie-aanschaf van specifieke soorten materieel te kunnen besluiten.

Het MDM en EDM vergen nationaal en internationaal veel van de uitvoeringscapaciteit; het is dus belangrijk dus ze aanvullend zijn op bestaande initiatieven. Gezien de bestaande organisaties voor gezamenlijke inkoop en beheer, zoals NSPA, OCCAR en EDA, is het niet wenselijk dat het of EDM bestaande structuren dupliceren. Het MDM voorziet bovendien niet in een oplossing voor de verschillende nationale planningscycli en specificaties. Het moet daarom vooral worden gezien als een extra financiële prikkel voor landen om gezamenlijk aan te schaffen en richting te geven aan het defensielandschap. Die prikkel kan alleen effectief zijn in samenhang met betere afstemming tussen landen en voldoende bereidheid om compromissen te sluiten.

Europa moet sterker inzetten op gezamenlijke innovatie, certificering, coördinatie van militaire productie en gerichte steun voor strategische waardeketens. Een uitsluitend nationale benadering leidt tot inefficiënties, hogere kosten, parallelle ontwikkeling en beperkte schaal. Europese samenwerking maakt het mogelijk om kosten en risico's te delen, innovatie-inzet beter te coördineren, barrières voor markttoegang te verminderen en strategische afhankelijkheden van derde landen te verkleinen. Naast de beleidsopties over gezamenlijk aanbesteden en werken in kopgroepen gaat het daarbij om de volgende zaken:

- **Er moet meer ingezet worden op coördinatie van ontwikkeling en productie op *Europees* niveau (A1).** Idealiter vindt men een manier om dit op zo groot mogelijke schaal te doen, zoals met de hele EU of Europese pilaar binnen de NAVO. In het verlengde van werken in kopgroepen is het daarom nodig om op termijn op Europees niveau vraag te bundelen en ervoor te zorgen dat Europese ontwikkeltrajecten voor landen leidend zijn. Zo ontstaat meer een Europese defensiemarkt en wordt de afhankelijkheid van derde landen kleiner. De aanbeveling is daarbij om ook in te zetten op de coördinatie van militaire productie op Europees niveau op basis van comparatieve voordelen, omdat dit de Europese kritieke militaire tekorten sneller aanpakt en tot minder productiviteitsverlies leidt. Nederland kan hierop bijdragen door bijvoorbeeld gezamenlijke ontwikkelingstrajecten in gang te zetten voor materieel waarin Nederland een comparatief voordeel heeft, en juist andere landen aan te sporen om de kar te trekken wanneer dat niet het geval is. Het F-35/JSF-programma kan een voorbeeld zijn voor dergelijke samenwerking. Bedrijven in landen die partner zijn in het programma mogen deelnemen aan de productie van de F-35, maar moeten wel doorlopend met elkaar concurreren voor de productie van componenten. Dergelijke stappen brengen Europa dichter bij een gezamenlijke markt voor defensiegoederen.
- **Overweeg serieus om Europese financiële instrumenten als een mogelijk SAFE II te benutten om de eigen industrie sterker in de Europese markt te zetten (A2).** Een doelgerichte en proactieve benadering is nodig om huidige en toekomstige instrumenten optimaal te benutten voor opschaling en innovatie. Nederland heeft eerder kansen laten liggen doordat de eigen defensie-industrie binnen programma's zoals SAFE niet actief genoeg is gepositioneerd. Deelname was daarbij mogelijk geweest zonder nieuwe leningen aan te gaan. De EU kan dergelijke instrumenten bovendien sterker laten werken voor landen met hogere kapitaalkosten door gerichte financiële prikkels toe te passen.
- **Partnerschappen opzetten voor testen, certificeren en wederzijdse erkenning (A3).** Defensiematerieel en defensietechnologie lopen vaak tegen langdurige en kostbare test- en

certificeringstrajecten aan, mede doordat nationale procedures en standaarden verschillen. Door binnen de EU of met strategische partners afspraken te maken over gezamenlijke testfaciliteiten, harmonisatie van standaarden en wederzijdse erkenning van testresultaten, kunnen kosten en vertragingen worden beperkt. Dit vergroot de afzetmarkt voor Nederlandse bedrijven, versnelt opschaling van technologieën en bevordert interoperabiliteit.

Een integrale exportstrategie is gewenst door actievere exportbevordering bij BHOS (5) en een verruiming van normen voor exportkredietverzekeringen (6). De export van de defensie-industrie is belangrijk om voldoende productieschaal te bereiken en strategische posities in te nemen binnen internationale waardeketens. Daarom is het belangrijk om de export actief te stimuleren met een coherente strategie over de departementen heen. Geschikte instrumenten hiervoor zijn de exportkredietverzekeringen (ekv), het beleidsinstrumentarium voor handelsbevordering van BHOS en het actief benutten van defensie-attaches voor exportbevordering. Door bedrijven anders te beoordelen bij de ekv, en bijvoorbeeld meer naar toekomstpotentieel en minder naar huidige cashflow te kijken, wordt met name het defensie-mkb geholpen de exportmarkt te betreden, Daarmee wordt het acceptatiebeleid gelijkgesteld met dat voor innovatieve bedrijven in groene- en sleuteltechnologieën. BHOS kan bedrijven ook verder helpen op de exportmarkt, bijvoorbeeld door hen te begeleiden bij het verkrijgen van een plek op internationale handelsbeurzen, te steunen bij internationale demonstratieprojecten en de defensie-attache op posten ook te betrekken bij exportbevordering.

Kernpakket: Actievere overheid (K-A)

Industrieversterkend opdrachtgeven moet de motor zijn om industriële capaciteit op te bouwen; het is daarom essentieel dit te verankeren in de Defensie-organisatie (7). Door de weging op herkomst structureler te borgen wordt de Nederlandse en Europese defensie-industrie versterkt. De focus op herkomst in de D-SII en het streven van Defensie om minstens 50 procent in Nederland en Europa aan te schaffen, worden niet altijd in heldere en duidelijke opdrachten aan de inkoper vertaald. De inkoper wordt soms geconfronteerd met tegenstijdige doelen, waarin een beleidsafweging gemaakt moet worden. De opdrachtgever moet daarom de weging over herkomst en andere beleidsdoelen zelf maken, zodat de opdracht voor de uitvoering helder en duidelijk is. Dit versterkt ook de consistentie over de krijgsmachtdelen heen.

Er is een duidelijk beleidskader nodig, waarin wordt bepaald welke *capabilities* in Nederland, in Europa of toch elders worden ontwikkeld en geproduceerd. Zoals eerder aangegeven, moet een dergelijk beleidskader of gerichte inkoopstrategie per *capability* worden afgewogen. Daarbij hoort ook de vraag hoeveel kwaliteit, prijsvoordeel of snelheid Defensie bereid is in te leveren om op basis van herkomst in te kopen. Dit kader moet worden verankerd in de interne besluitvorming en consistent worden uitgevoerd, zodat strategische wederzijdse afhankelijkheden en voldoende militair voortzettingsvermogen meer gewicht krijgen in de verwervingspraktijk. Door duidelijk te maken wat Defensie waar en wanneer wil kopen, geeft zij bovendien een krachtig signaal af aan de industrie en vermindert de vraagonzekerheid. Wanneer orders daadwerkelijk landen bij Nederlandse en Europese bedrijven, ontstaan er meer kansen voor duurzame investeringen in capaciteit, productie en technologie die zich terugverdienen. Dit vraagt binnen Defensie dus om een scherpere koppeling tussen beleid, behoeftestelling en inkoop in de besluitvorming. Het beleidskader dient consistent te worden verwerkt in de inkoopstrategie, projectkaart en opdrachtnota van een militaire capaciteit, maar voor de inzet van IP-beleid.

Om tot een dergelijke beleidskader te komen is het raadzaam het afwegingskader "strategische waardeketens" te benutten (12). Het kader - zie ook box 4.3 - helpt in kaart te brengen waar beleidsinzet op strategische nationale posities de grootste bijdrage leveren aan de strategische positionering van Nederland in Europese waardeketens en het nationale voortzettingsvermogen (de twee subdoelen). Daarbij wordt gekeken naar de strategische waarde van een positie in de keten, de aanwezigheid van alternatieven, toetredingsbarrières en verstoringsrisico's. Dit wordt aangevuld met een expliciete beoordeling van interventiekosten, uitvoeringslasten, juridische ruimte, Europese schaalvoordelen en risico's op marktverstoring of fragmentatie. Het afwegingskader draagt dus bij aan de beoogde beleidsprioritering. Het bevordert ook dat Defensie, EZK en Financiën samenwerken op dezelfde basis van feiten en analyse.

Door meer op operationeel effect te sturen bij inkoop kan Defensie innovatie stimuleren, de bijkomende onzekerheid moet een plek krijgen in de (inkoop)processen (8). De bestaande inkoopprocessen zijn productgericht en specificeren vaak in detail wat Defensie wil hebben. Deze aanpak sluit minder goed aan bij innovatieve producten en diensten en de snelle ontwikkeling hiervan. Om meer op effect te kunnen inkopen moeten materieelprojecten die zich lenen voor innovatieve oplossingen vanuit de industrie niet al bij de behoeftestelling aan een afgebakend budget worden gekoppeld. Een flexibele bandbreedte binnen het Defensie *Lifecycle Plan* (DLP) kan de opschaling van succesvolle innovaties beter mogelijk maken. Ook moet dit ruimte bieden om (lange termijn) garanties te doen op succesvolle oplossingen waarvan het eindproduct nog niet vaststaat.

De overheid moet actief optreden om strategische publieke belangen beter te borgen en het verlies van posities en kennis te voorkomen. Hiervoor zijn verschillende maatregelen beschikbaar, waaronder de *Wet Weerbare Defensie-industrie.* Tegelijkertijd is een verkenning van betere toepassing en uitbreiding van bestaand en voorgenomen beleid nodig. De overheid heeft verschillende elementen om actiever beschermend op te treden. Zo kan Defensie allereerst haar dominante positie als inkoper beter benutten en bij opdrachtverlening actiever sturen op het borgen van productie in Nederland of het opnemen van een *'right to match'*. Bij een *'right to match'* krijgt de Staat het recht om bij een voorgenomen verkoop aan een derde partij een gelijkwaardig bod uit te brengen onder dezelfde voorwaarden als de beoogde koper. Dit recht moet expliciet worden vastgelegd in statuten, aandeelhoudersovereenkomsten of contractuele voorwaarden. Daarnaast kan de staat zeggenschap verwerven via prioriteitsaandelen (gouden aandeel), die bijvoorbeeld een vetorecht bij buitenlandse overnames mogelijk maken (14). In de onderhandelingen wordt bepaald op welke zaken de zeggenschap betrekking heeft. Dat laatste moet nauwkeurig worden omschreven en ook aantoonbaar cruciaal zijn voor het publieke belang.

Het verwerven van een deelneming is ook onderdeel van de gereedschapskist (13). Dit kan passend zijn om strategische publieke belangen in de defensiesector te borgen, vooral wanneer deze belangen niet goed contractueel zijn vast te leggen. Gegeven de verslechterde veiligheidssituatie en de snel veranderende geopolitieke ontwikkelingen kunnen bedrijven eerder strategisch cruciaal zijn voor het borgen van publieke belangen. Deelnemingen kunnen dus vaker een gerechtvaardigd instrument zijn. Indien de overheid een aandelenbelang heeft, is het vervolgens belangrijk dat dit publieke belang ook daadwerkelijk wordt bevorderd en beschermd.

Innovatie stimuleren vraagt om nieuwe contractvormen en aanbesteding (9). De bestaande inkoopprocessen zijn productgericht en specificeren vaak in detail wat Defensie wil hebben. Deze aanpak sluit minder goed aan bij innovatieve producten en diensten. Het gebruik

van nieuwe contractvormen en aanbestedingsmethoden verkort doorlooptijden, voorkomt overspecificatie en creëert ruimte voor experimenten en doorontwikkeling. Dit stimuleert innovatieve oplossingen. De implementatie is relatief eenvoudig. Er wordt geen nieuwe wet- of regelgeving gecreëerd, maar bestaande aanbestedings- en contractmogelijkheden worden beter benut, gestandaardiseerd en voorzien van praktijkgerichte modelcontracten.

Productie- en afnamegarantie is belangrijk om de industrie meer zekerheid te bieden om te investeren in opschaling na succesvolle innovaties (10). Garantie op afname van defensiematerieel na succesvolle innovaties of pilots ontbreekt nog regelmatig als onderdeel van het contract (*hold up*-probleem). Dit leidt ertoe dat succesvolle innovaties verloren gaan of worden overgenomen door buitenlandse partijen. Daarom is het cruciaal dat, indien innovaties slagen, een bepaalde garantie kan worden gegeven om daadwerkelijk af te nemen. Op deze manier krijgt het bedrijf ook zekerheid om te investeren in de benodigde opschalingscapaciteit. Het voordeel voor Defensie is dat er doorontwikkeling plaatsvindt; het sluit goed aan bij inkopen op effect.

De realisatie van flexibele productieruimte gelpt de productiecapaciteit uit te breiden, wat bijdraagt aan het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht (11). In Nederland en Europa is op dit moment beperkt productieruimte beschikbaar voor om de productie van defensiematerieel te kunnen opschalen. Hierdoor loopt de krijgsmacht het risico dat defensiematerieel niet tijdig genoeg wordt geleverd. Door vrijstaande productieruimtes te converteren en flexibel in te zetten, kan extra productieruimte worden gecreëerd, met name voor kleine en middelgrote bedrijven met defensieorders. De overheid kan daarbij productieruimtes beschikbaar stellen en een deel van de economische risico's dragen, waardoor de zoek- en transactiekosten voor deze bedrijven afnemen en de opschaling sneller tot stand komt. De overheid kan ook andere partijen compenseren; ook kan internationaal worden samengewerkt.

Ook is intensivering van publiek-private samenwerking nodig om de uitbreiding van de defensie-industrie tot stand te brengen (A4). De overheid, particuliere bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen spelen een cruciale rol het opschalen van de Defensie-industrie. Elke partij heeft daarin een eigen rol, maar geïsoleerd te werk gaan is niet effectief. Om te zorgen voor een gerichte aanpak is het belangrijk dat partijen nauw met elkaar samenwerken, zodat ze elkaar kunnen versterken in het behalen van de gezamenlijke opgave en ieder daarin zijn eigen rol heeft. Dit kan bijvoorbeeld door het opgerichte platform Defport te versterken en beter te benutten, daarbij lerend van ervaringen bij Rijkswaterstaat (Task Force Infra).

Effectiever gebruik van IP-beleid vraagt om gerichtere inzet op prioriteiten binnen de D-SII, explicietere afwegingen en monitoring van effectiviteit en doelmatigheid (A5). Bij IP-beleid gaat het niet alleen om compensatie voor een aankoop in het buitenland, maar vooral om strategische positionering in lijn met de D-SII. Het IP-beleid kan effectiever worden ingezet door binnen de D-SII duidelijke prioriteiten te identificeren waarop het IP-beleid zich kan richten. Dat kan door binnen de D-SII aan te merken welke specifieke industriële capaciteiten van belang zijn voor het militair voortzettingsvermogen, leveringszekerheid en strategische Nederlandse posities in internationale waardeketens. Verder concludeert de Algemene Rekenkamer dat de afwegingen bij het IP-beleid niet duidelijk worden vastgelegd.[263] Dit maakt toetsing van de effectiviteit van het beleid moeilijk. Door afwegingen explicieter vast te leggen kan per casus beter worden ingeschat waar IP de meeste strategische meerwaarde heeft en hoe het bijdraagt aan

[263] *Algemene Rekenkamer (2026). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2025 ministerie van Economische Zaken en Nationaal Groeifonds – Bijlage.*

militair voortzettingsvermogen, leveringszekerheid en strategische Nederlandse posities in Europese en internationale waardeketens. Het verdient daarnaast de aanbeveling te verkennen hoe de doeltreffendheid en doelmatigheid van IP beter kunnen worden gemonitord, bijvoorbeeld via een beperkte set KPI's of beoordelingscriteria voor duurzame ketenpositie, versterking van instandhoudingscapaciteit, toegang tot relevante technologie en bijdrage aan operationele prioriteiten. Tegelijk vraagt dit om een proportionele inrichting of extra capaciteit, omdat het IP-beleid momenteel met beperkte personele inzet wordt uitgevoerd.

Kernpakket: innovatiever (K-I)

Innovatie versterken en opschalen is nodig voor het verwerven van strategische posities in Europese waardeketens, een autonomer Europa en voor de militaire slagkracht. Technologische ontwikkelingen bepalen in toenemende mate het militair vermogen van landen. Tegelijkertijd gaan technologische ontwikkelingen steeds sneller en vinden deze in toenemende mate plaats buiten de traditionele defensiesector. Om operationeel relevant te blijven moet Defensie daarom snel toegang krijgen tot nieuwe technologieën en innovatieve toepassingen, ook hetgeen in andere sectoren wordt ontwikkeld. Hierbij hoort ook snelheid bij de opschaling van nieuwe technologieën en innovatieve toepassingen. Daarnaast draagt meer innovatie bij aan de kans om strategische posities op te bouwen in Europese waardeketens en vermindert het afhankelijkheid van Europa. Verder vergroot innovatie de kans op positieve economische effecten. Hiervoor is het belangrijk het innovatieve mkb betere toegang krijgt tot de markt en de overheid.

Mkb-bedrijven en scale ups vinden niet gemakkelijk de weg naar Defensie; dit kan en moet beter (15). Juist kleinere bedrijven zijn vaak sterk in nichetechnologieën, snelle innovatiecycli en het ontwikkelen van disruptieve toepassingen. Tegelijkertijd ondervindt het mkb relatief grote belemmeringen om actief te worden in de defensiemarkt. Defensieprojecten kennen vaak lange ontwikkel- en aanbestedingscycli, hoge toetredingsdrempels, complexe veiligheids- en certificeringseisen en een onzekere marktvraag. Daarnaast beschikken mkb-bedrijven doorgaans over minder financiële buffers om langdurige ontwikkeltrajecten te overbruggen. Er is een aantal beleidsmaatregelen die de toegang tot de defensiemarkt verbeteren. Bijvoorbeeld, door het oprichten van één loket voor ondersteuning van ondernemers die zaken (willen) doen met Defensie, door het mkb te ondersteunen om deel te namen aan het Europees Defensie Fonds (EDF) en door een grotere inzet op bestaande regionale samenwerkingsverbanden.

***Regulatory sandboxes* kunnen helpen om belemmerende R&D-regelgeving te verminderen; bij succes dienen experimenten beleid te worden (16).** Complexe regelgeving en langdurige vergunningstrajecten leiden tot aanzienlijke doorlooptijden van projecten en experimenten in Nederland, terwijl juist snelheid nodig is in een context van snel veranderende dreigingen. Om ruimte te creëren voor versnelling kan het kabinet inzetten op het verminderen van belemmerende regels bij R&D en het versoepelen van wettelijke kaders en toezicht via *regulatory sandboxes* (16). Dit zijn tijdelijke, gecontroleerde experimenteer-omgevingen waarin bedrijven, kennisinstellingen, beleidsmakers en toezichthouders onder vooraf vastgestelde voorwaarden flexibeler kunnen omgaan met de toepassing, interpretatie of handhaving van regels. Het wordt dan mogelijk om innovaties sneller te ontwikkelen en te testen. De intentie is dat via de experimenten wordt gewerkt aan permanente oplossingen, die onzekerheid dan wel de knellendheid van bestaande regelgeving vermindert. Voor deze maatregel is het belangrijk dat er een duidelijk aanspreekpunt komt voor betrokken partijen, die vanuit casussen selecteert, begeleidt, monitort en zorgt dat de uitkomsten worden opgevolgd.

Het effectief stimuleren van innovatie vraagt om een betere aansluiting van verschillende innovatie-instrumenten (17). De verschillende innovatie instrumenten van Defensie sluiten nog onvoldoende op elkaar aan wat kan leiden tot *valleys of death*. Om te voorkomen dat belangrijke innovaties verloren gaan, is het belangrijk dat de verschillende instrumenten beter op elkaar aansluiten op de verschillende TRL niveaus, ook wel verticale stroomlijning genoemd. Dit kan bijvoorbeeld door betere aansluiting tussen het Defensie instrument Technologieontwikkeling (TRL 1-6) en het instrument Kort-cyclische Innovatie (TRL 7-9). Daarnaast zijn er mogelijkheden om tot horizontale stroomlijning te komen door het aantal afzonderlijke innovatie-instrumenten en uitvoeringsorganisaties te verminderen. Hierdoor ontstaat een overzichtelijker instrumentarium voor bedrijven, kennisinstellingen en investeerders, kunnen schaalvoordelen worden benut en wordt overlap tussen instrumenten beperkt. Het is daarom van belang om de oprichting van de DIOA en de NADI in samenhang te beoordelen. Bij de oprichting van deze instellingen is het ook belangrijk om te overwegen welke bestaande innovatie-, valorisatie- en opschalingsinstrumenten kunnen worden geïntegreerd, vereenvoudigd of beëindigd.

Meer (ABRO-proof) test- en onderzoeksfaciliteiten (19) dragen ook bij aan innovatie in de defensiesector. Deze optie voorziet in het inrichten van en faciliteren van toegang tot test- en onderzoeksfaciliteiten voor kennisinstellingen en bedrijven. Het doel is om knooppunten in ecosystemen te realiseren voor defensie-innovatie, waar kennispartners, industrie en de krijgsmacht samen innoveren. Zo wordt fundamentele kennisontwikkeling gestimuleerd, wat de mogelijkheden vergroot om nieuwe technologie te ontwikkelen voor militaire toepassingen.

Het op te richten DIOA (18) geeft een noodzakelijke impuls aan defensie-R&D én aan een andere manier van werken binnen Defensie. De overheid zet relatief weinig in op onderzoek en innovatie, terwijl dit belangrijk is voor de opbouw van een sterke defensie-industrie en dit een comparatief voordeel is. Ook sluit de oprichting van een DIAO aan met een sterkere focus op inkopen op operationeel effect. Samen met het beoogde NADI voorziet DIOA in een leemte in het innovatiesysteem, maar beide initiatieven kennen ook overlap in de voorgenomen insteek. Dat geld in het bijzonder voor *high risk-high reward* trajecten. Zoals in hoofdstuk 7 is besproken, kunnen beide organisaties een belangrijke rol spelen, mits ze duidelijk, in samenhang en doelmatig worden gepositioneerd binnen het bredere innovatiesysteem. Ook is het van belang parallel te werken aan Europese samenwerking op dit punt; Europa heeft kracht en schaal (A7).

Nederland moet tegelijkertijd inzetten op Europese samenwerking op defensie-innovatie (A7). Nationale innovatie-instellingen kunnen intensiever samenwerken in een Europees netwerk, dat op termijn kan doorgroeien naar een Europese innovatie-instelling. Landen als Duitsland en het VK beschikken al over dergelijke instellingen, terwijl Frankrijk en Nederland deze ontwikkelen. Voor Nederland betekent dit dat DIOA en NADI vanaf het begin zo worden ingericht dat Europese samenwerking eenvoudig mogelijk is: met een werkwijze die aansluit bij andere landen en met toegang voor Europese bedrijven en instellingen, niet alleen voor Nederlandse partijen.

Daarnaast is het belangrijk defensiegerelateerde ecosystemen te ontwikkelen en te richten op de NLD-gebieden en de maritieme sector (A6). Innovatie ontstaat in de praktijk zelden binnen één organisatie of afzonderlijke sector, maar in netwerken van bedrijven, kennisinstellingen, financiers en overheden. De inzet kan zich richten op het aanjagen van een aantal ecosystemen rondom de NLD-gebieden, de maritieme sector en enkele militaire capaciteiten die hieraan raken. Een belangrijke succesfactor is het verbinden van de operationele vraag, kennisontwikkeling, valorisatie, innovatiegerichte inkoop, financiering, industrialisatie en

opschaling. Zo kunnen betrokken partijen een gemeenschappelijk beeld ontwikkelen over de behoefte van de krijgsmacht en de rol die de Nederlandse industrie daarin moet vervullen. Ecosystemen ontstaan niet rondom individuele projecten, maar rond een gedeeld en langdurig perspectief op toekomstige krijgsmacht en behoeftes. De inzet op defensie-ecosystemen dient nauw aan te sluiten op relevante bestaande (regionale) ecosystemen en de Nationale Technologiestrategie (NTS) en bijbehorende tien actieagenda's. Hiertussen bestaan grote raakvlakken en mogelijkheden voor synergieën. Om deze synergieën te benutten is wederzijds begrip tussen Defensie, kennisinstellingen en bedrijven buiten de defensiesector een belangrijke voorwaarde. De inzet op (thematische) ecosystemen brengt publieke en private partijen en versnipperde instrumenten en initiatieven beter samen. De bestaande subsidie- en innovatieprogramma's kunnen zo ook meer en beter worden benut. Dit kan bijvoorbeeld ook door gebruik te maken van defensiegerichte 'luiken' of fondsen, zoals is gedaan bij NWO-onderzoeksprogramma's, de SEED-capital regeling, het Secfund, de Publiek Private Samenwerkings (PPS-)innovatieregeling en de Thematische Tech Transfer (TTT-)regeling. In veel gevallen zijn deze initiatieven recent gestart en lopen ze de komende jaren nog door. Indien beoogde impact wordt gerealiseerd, kunnen ze structureel worden gemaakt.

Kernpakket: randvoorwaarden op orde (K-R)

Het standaardiseren van eisen aan defensiematerieel via civiele Europese standaarden, bevordert gezamenlijke inkoop, interoperabiliteit en kostenreductie (20). Gezamenlijke aanschaf en efficiënte productie op Europees niveau wordt nu bemoeilijkt doordat eisen en standaarden tussen landen verschillen. Door defensiestandaarden, veelal NAVO-standaarden, beter af te stemmen op Europese civiele standaarden, kan de Nederlandse en Europese defensie-industrie sneller, doelmatiger en doeltreffender produceren. Ook wordt het voor Europese landen eenvoudiger om gezamenlijk in te kopen. Daarbij geldt dat wat voor het ene land voldoende is, ook voor het andere land voldoende moet zijn. Dit vergroot de schaalvoordelen, versterkt de interoperabiliteit met bondgenoten en helpt de krijgsmacht om sneller over de gewenste capaciteiten te beschikken. De Nederlandse overheid kan actief hieraan bijdragen door via NAVO standaardisatieorganisaties de NAVO-standaarden beter af te laten stemmen met (Europese) civiele standaarden, door deel te nemen aan andere (inter)nationale standaardisatieorganisaties en -programma's en door een Nederlandse nationale standaardisatiestrategie op te stellen.

Het huidige tekort aan geschikt personeel hindert de uitbreiding van de defensie-industrie; daarom is inzet op talentontwikkeling belangrijk (21). Circa een derde van defensiebedrijven ervaart de beschikbaarheid van personeel als een knelpunt. Hoewel deze krapte personeel breder speelt dan alleen in de defensie-industrie, kan hier wel wat aan gedaan worden. Zo kan het kabinet inzetten op effectief opleiden en aantrekken van talent geschikt voor de defensie-industrie, door de focus op de defensie-industrie mee te nemen in de Rijksbrede talentstrategie en via het beter richten van de nieuwe LLO-regeling op de defensie-industrie.

Voor effectieve uitbreiding van de defensie industrie is het nodig om procedures en vergunningverlening te versnellen (A10). Vergunningstrajecten vormen in de praktijk vaak één van de meest tijdkritische knelpunten bij uitbreiding van de productiecapaciteit voor de defensie-industrie. Dit is mede afhankelijk van de specifieke milieu- en bouwregels die voor nieuwe initiatieven of uitbreidingen gelden. Door scherper te krijgen welke regels knellend zijn voor de defensie industrie kan worden bekeken hoe de industrie hierbij het beste kan worden geholpen en of specifieke uitzonderingen mogelijk zijn. Mogelijke uitzonderingen kunnen verschillende vormen aannemen, zoals het aanwijzen van defensie-industrie als sector van

strategisch belang, het creëren van versnelde vergunningprocedures of het expliciet meewegen van nationale veiligheidsbelangen bij vergunningverlening en regelgeving. Verder zijn er meerdere mogelijkheden om processen te versnellen, zoals het instellen van prioritering in vergunningprocedures voor defensiegerelateerde projecten, het verkorten van doorlooptijden, het aanwijzen van defensieprojecten als projecten van nationaal belang, of het inrichten van een centrale coördinatiefunctie binnen de overheid die defensiegerelateerde vergunningstrajecten begeleidt. Er is toch veel sprake van een "vredestijdbureaucratie" (zie appendix bij dit hoofdstuk).

Een andere aanbeveling betreft het verkleinen van afhankelijkheden van kritieke grondstoffen in de leveringsketen voor de defensie-industrie (A8). Dit is mogelijk door de ontwikkeling en co-financiering van Nederlandse productie-, raffinage- en recyclingprojecten voor kritieke grondstoffen. Denk bijvoorbeeld aan de terugwinning van germanium uit zinkstromen en de recycling en raffinage van lithium tot battery-grade lithiumcarbonaat. Omdat strategische grondstoffenprojecten vaak kampen met onrendabele toppen, hoge kapitaalintensiteit en scherpe internationale concurrentie, is ruimte nodig voor gerichte subsidies, CAPEX- en OPEX-steun en/of *Contracts for Difference* (CfD's). Deze instrumenten verkleinen investeringsrisico's, helpen een gelijk speelveld te creëren en versnellen de realisatie van strategische projecten in Nederland en Europa. Ook kunnen zij aanvullende financiering aantrekken uit Europese programma's, multilaterale ontwikkelingsbanken en private investeerders.

Als onderdeel van het kernpakket beveelt de werkgroep aan de economische kennisopbouw en interdepartementale samenwerking te versterken (A9). Defensie staat voor de opgave om de defensie-industrie in Nederland en Europa substantieel op te schalen. Het vraagstuk raakt aan bredere economische knelpunten, beleidsdoelen van andere departementen en aanzienlijke budgettaire consequenties. Zo wijst Defensie in de digitale transformatie strategie op een versnelling van digitale innovatie in het militaire domein.[264] Dit vraagt om nauwe samenwerking met EZK op het gebied van digitale economie en soevereiniteit en de *Europese Tech sovereignty package*.[265] Kansen voor de samenwerking liggen o.a. in het versterken van de interactie tussen maakindustrie, digitale dienstenmarkten en defensie-industrie en het verder opbouwen van digitale (kennis)infrastructuur (zoals de AI-fabriek en *cloudinfra*). Het is dus van belang meer samen te werken en daarbij de economische en maatschappelijke effecten goed mee te wegen. Defensie kan dit versterken door interdepartementale samenwerking verdere te bestendigen via het Nationaal Programma Defensie Industrie en Innovatie. Ook draagt de verdere opbouw van eigen economische expertise hieraan bij, bijvoorbeeld via een A-directie of -afdeling.

Voor het vervolg van deze EBA is het cruciaal om de gekozen benadering en beleidsaanpak ook in beleid en uitvoering ter hand te nemen. Dit is niet alleen een opgave voor Defensie, maar een nationale uitdaging. Het beoogde NPDII kan daarvoor instrumenteel zijn. Defensie zal hierin, als aanjager, samen met andere departementen – EZK, BZ en OCW –, kennisinstellingen en de defensie-industrie concrete initiatieven in gang zetten. Dit programma start in het najaar van 2026 en heeft als doel de doelstellingen uit de D-SII en het coalitieakkoord te operationaliseren en uit te voeren. Daarmee krijgen bedrijven en kennisinstellingen richting en perspectief op de manier waarop zij, uitgaande van de materiële behoefte van de krijgsmacht, kunnen bijdragen aan een weerbaar Nederland.

[264] *Ministerie van Defensie (2025). Digitale Transformatiestrategie Defensie.*
[265] *Europese Commissie (2026). Commission proposes tech sovereignty package to strengthen Europe's digital autonomy and resilience.*

Ten slotte is het belangrijk een vervolg te verankeren op ministerieel niveau. Dat kan door de start en voortgang van het Nationaal Programma, evenals belangrijke strategische vraagstukken, zoals die uit deze EBA naar voren komen, op ministerieel niveau te bespreken met de meest betrokken bewindspersonen. De ervaringen met vergelijkbare structuren, waaronder de Ministeriële Commissie Onderzeebootvervanging (MCOV), zijn daarbij nuttig. Het gaat om gestructureerde coördinatie en besluitvorming op ministerieel niveau over de inzet van de regering ten aanzien van de noodzakelijke opschaling van de defensie-industrie in Europa en Nederland (A11). Een in te richten coördinatie kan bestaan uit de ministers van AZ, BZ, EZK, OCW en Financiën, onder voorzitterschap van DEF. Dat bevordert de interdepartementale samenwerking en vergroot het draagvlak. De opschaling van de defensie-industrie is immers een breed belang en raakt bovendien aan uiteenlopende en soms concurrerende beleidsdoelen.

8.3 Aanvullende beleidsopties

De aanvullende beleidsopties hebben minder impact, maar tegelijkertijd ook minder kosten, waardoor ze het overwegen waard zijn (tabel 8.2).

Tabel 8.2 Aanvullende beleidsopties

NUMMER	DIMENSIE	BELEIDSOPTIES
22	A	Kwantitatief doel voor verlagen importafhankelijkheid
23	A	Mandateren NFIA aantrekken buitenlandse bedrijven defensiesector
24	I	Kader voor samenwerking kennisinstellingen en Defensie
25	I	Grotere rol Invest-NL of de Nationale Investeringsinstelling via bijvoorbeeld een Defensiefonds
26	R	Creëren eigen database defensie-industrie
27	R	Methodiek en normatief kader marges
28	R	Verruimen bevoorschotting
29	R	Kaderwet ten behoeve van subsidieregelingen

Aanvullend: Actiever (A-A)

Om effectief te kunnen sturen op herkomst is het verstandig om streefwaarden te definiëren voor inkoop in NL/EU en zo de importafhankelijkheid te verlagen (22). Herkomst wordt nog onvoldoende meegewogen in het inkoopproces. Het formuleren van streefwaarden helpen in het verankeren van herkomst in het inkoopproces. Het regeerakkoord en de defensienota geven een streefpercentage aan van minstens 50 procent in Nederland en de EU. Het is belangrijk om dit percentage aan te passen indien de geopolitieke context daarom vraagt en een ambitieuzere doelstelling opportuun is.

De NFIA kan inzetten op het laten vestigen van buitenlandse defensie en dual-use bedrijven in Nederland (23). Buitenlands defensiematerieel dat in licentie in Nederland wordt geproduceerd of geassembleerd vergroot de industriële capaciteit en draagt bij aan het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. Door bedrijven aan te trekken die meerwaarde hebben voor ecosystemen draagt het ook bij aan het doel om strategische wederkerigheden te creëren. Het is daarbij belangrijk dat de inzet van de NFIA altijd gericht en afgestemd blijft om te voorkomen dat er partijen worden aangetrokken die van toegevoegde waarde zijn, gegeven de

strategische (sub)doelen van beleid. Hoewel de NFIA beschikt over bewezen internationale netwerken is deze maatregel onderdeel van het aanvullende pakket, omdat de additionele waarde van deze beleidsopties voor de versterking en opschaling van de Nederlandse defensie-industrie relatief beperkter en indirecter is dan bij de maatregelen in het kernpakket.

Aanvullend: Innovatiever (A-I)

Het creëren van een kader voor samenwerking tussen Defensie en kennisinstellingen (24) vergemakkelijkt innovatie. Waar de samenwerking tussen civiele kennisinstellingen en Defensie in het verleden sporadisch en relatief beperkt was, breidt zich dat sinds 2022 uit. Momenteel ontbreekt het aan een kader voor de inrichting van de samenwerking met civiele kennisinstellingen. Zo is niet duidelijk hoe de kennisbehoefte van Defensie bij kennisinstelling terecht moet komen en hoe kennisinstellingen het beste kunnen bijdragen hieraan. Ook randvoorwaardelijke zaken zoals kostenstructuren, faciliteiten, kennisveiligheid en ethische aspecten kunnen uitgewerkt worden. Een dergelijk kader versterkt de Defensie-specifieke kennisbasis en versnelt de ontwikkeling van militaire capaciteiten door samenwerking verder te versterken en het specifieker te richten op de behoefte van defensie. Het is relatief eenvoudig om uit te voeren, omdat er al functionerende samenwerkingsverbanden bestaan. Bovendien wordt er al nauw samengewerkt tussen Defensie en de kennisinstellingen.

Een grotere rol voor Invest-NL of de Nationale Investeringsinstelling via een defensiefonds versterkt defensiegerelateerd onderzoek, innovatie en opschaling (25). De overheid zet relatief weinig in op onderzoek en innovatie, terwijl dit belangrijk is voor de opbouw van een sterke defensie-industrie en dit een comparatief voordeel is. Ook zijn Nederlandse bedrijven minder succesvol in de opschaling van innovatie naar productie. Een defensiefonds onder Invest-NL/NII kan helpen bij het creëren van strategische posities en kan bijdragen aan het militair voortzettingsvermogen. Het kan ook private investeringen katalyseren.

Aanvullend: Randvoorwaarden (A-R)

Een randvoorwaarde voor de opschaling van Defensie is de verruiming van bevoorschotting, zodat bedrijven tijdig de benodigde investeringen kunnen doen (28). De afgelopen jaren is de toegang tot financiering van de defensie-industrie aanzienlijk verbeterd, ook door de recente aanpassingen van de voorschotten bij defensieorders. Maar er resteren nog wel knelpunten, met name in de opschalingsfase (scale-up) en bij kapitaalintensieve productie-investeringen. Door regelgeving omtrent bevoorschotting te versoepelen wordt het mogelijk om de Nederlandse en Europese Defensie-industrie extra liquiditeit te verschaffen. Daardoor wordt het voor bedrijven mogelijk om sneller op te kunnen schalen. Daarbij kan gedacht worden aan het vaker, in de plaats van een bankgarantie, andersoortige garanties te vragen of goederen als onderpand te benutten.

Een kaderwet voor subsidies geeft Defensie de ruimte om gericht productiecapaciteit uit te breiden (29). Defensie kan momenteel zelf geen subsidies en garanties verstrekken aan bedrijven waardoor dit momenteel via instrumenten bij andere ministeries moet lopen. Dit belemmert de mogelijkheden om innovatie en opschaling van defensiebedrijven tijdig te ondersteunen. Het opstellen van een kaderwet voor subsidies creëert voor Defensie de mogelijkheid om te sturen op de uitbreiding van productiecapaciteit. Dit draagt bij aan de realisatie van militaire capaciteiten. Een andere randvoorwaarde voor een gestroomlijnder proces is een uniforme methode voor contract en audit marges zodat auditors hun bevindingen beter kunnen onderbouwen en dat het bedrijfsleven weten waar ze aan toe zijn (27). Bedrijven in de

defensie-industrie ervaren veel onzekerheid wat de investeringen remt. Dit soort uniforme methodes worden al toegepast door landen als de VS, Frankrijk en Duitsland.

Het creëren van een eigen database over de Defensie-industrie draagt eraan bij dat Defensie gerichter kan sturen (26). Momenteel is Defensie afhankelijk van diverse partijen en ontbreekt een integraal inzicht in de toeleveringsketen en de defensie-industrie. Het creëren van een eigen database krijgt Defensie helder inzicht in de financiële gezondheid en toeleveringsketens van leveranciers, waardoor risico's tijdig kunnen worden gesignaleerd en gericht beleid kan worden gevoerd om de productiecapaciteit van de defensie-industrie efficiënt op te schalen.

8.4 Overige maatregelen

Het overige pakket omvat maatregelen die op zichzelf waardevol zijn, maar minder doeltreffend en/of doelmatig zijn dan de maatregelen in het kern- en aanvullende pakket. Hoewel de werkgroep deze maatregelen niet uitsluit, hebben zij een beperktere impact op het doel en/of brengen zij relatief hogere kosten of inspanningen met zich mee.

Tabel 8.3 Overige maatregelen

NUMMER	DIMENSIE	BELEIDSOPTIES
30	A	Verbeteren inzicht (grondstoffen)ketens via normering
31	R	EU-wetswijziging CBS vertrouwelijkheid en verbeteren databeschikbaarheid

Voor meer inzicht in de defensie-industrie kan het CBS meer onderzoek doen (31) en worden bedrijven verplicht om meer inzicht te krijgen in de toeleveringsketen (30). Momenteel is Defensie afhankelijk van diverse partijen en ontbreekt een integraal inzicht in de toeleveringsketen en de defensie-industrie. Om het CBS gericht meer statistisch onderzoek te laten doen naar de defensie-industrie is een EU-wetswijziging nodig. Om meer inzicht te krijgen in de grondstoffenketens wordt een risico-gerichte aanpak voorgesteld om van Defensie-toeleveranciers te vereisen inzicht te verkrijgen in risicovolle afhankelijkheden (30). Het inzicht dat deze maatregelen geeft in de defensie-industrie en de toeleveringsketens draagt bij aan de strategische autonomie van Nederland en Europa. De reden dat ervoor is gekozen om deze maatregelen in het aanvullende pakket te plaatsen is dat de effecten vooral indirect zijn. Daarnaast is het handelingsperspectief in het geval van de CBS-wetswijziging beperkt omdat hier een wijziging van EU-wetgeving nodig is. Ook is meegewogen dat meer inzicht in de toeleveringsketens van bedrijven gepaard kan gaan met een (substantiële) lastenverhoging voor bedrijven. Dit beleidsfiche is ook nodig om kwantitatief te sturen op minder importafhankelijkheid (22).

Box 8.1: maatregelen oorlogseconomie

De beleidsopties richten zich op (de voorbereiding van) een oorlogseconomie. Om in een conflictsituatie daadwerkelijk van waarde te zijn, moeten deze maatregelen tijdig en zorgvuldig worden voorbereid; anders bestaat het risico dat zij te laat komen om nog effect te sorteren.

Om effectief over te schakelen op een oorlogseconomie zijn plannen nodig die de overheid in staat stellen in verregaande mate sturing te geven aan de industrie (33). Voor de juiste vorm van sturing is inzicht nodig in de productiecapaciteit, mogelijke knelpunten en relevante actoren in de *supply chain*. Om effectief te kunnen sturen in de praktijk moeten ook coördinatiemechanismen worden ingericht. De Wet Weerbare Defensie Industrie is de juridische basis voor deze maatregelen, en deze beleidsoptie moet dus gezien worden als het concreet maken van de handelingsruimte die deze wet de overheid biedt. Omdat dit vergaande gevolgen kan hebben voor bedrijven, moet vooraf duidelijk zijn richting bedrijven welke rol zij hebben en onder welke omstandigheden de overheid kan ingrijpen. Lessen uit Oekraïne en de ervaring van de VS uit WOII laten zien dat het ook tijdens een oorlog voordelen biedt om bedrijven in staat te stellen op eigen initiatief te laten handelen en ze hier met winst voor te belonen.

Een overheidsproductiebedrijf of arsenaal biedt ten tijde van een conflict de mogelijkheid om als overheid zelf bepaalde productie te realiseren (32). Deze beleidsmaatregel kan worden gezien als een meer verregaande variant van de beleidsoptie het realiseren van flexibele productieruimte (8), omdat in dit geval ook de werkzaamheden binnen de productieruimte door de overheid zelf worden uitgevoerd. Omdat productie niet ad hoc kan worden opgestart, is gerichte planning en voorbereiding nodig om te borgen dat er voldoende mensen en machines beschikbaar zijn. Daarom wordt een schaalbaar model voorgesteld, waarbij een kleinschalige organisatie in stand wordt gehouden om kritieke kennis en capaciteit te borgen, die in geval van nood snel kan worden opgeschaald.

Strategische voorraadvorming vergroot de leveringszekerheid en zorgt ervoor dat zowel Nederland als Europa beter voorbereid zijn op schaarste (34). Bedrijven binnen de Nederlandse en Europese defensie-industrie zijn momenteel nog erg afhankelijk van derden voor de levering van kritieke grondstoffen en materialen. Door kritieke materialen, componenten en, waar nodig, eindproducten in voldoende hoeveelheden op te slaan, bij voorkeur in Europees verband, wordt het risico op stilstand of afschaling van productie verminderd. Bovendien draagt het bij aan de continuïteit van de productieketen en versterkt het de (economische) weerbaarheid.

8.5 Appendix hoofdstuk 8: Anders Kijken, Anders Denken, Anders Doen

Een andere geopolitieke werkelijkheid leidt tot andere kijk op (collectieve) veiligheid….

Van het (recente) verleden	***Naar de (nabije) toekomst***
Albright-benadering (development, diplomacy, defense)	De grootmachten spelen sterker het spel van de macht (recht van sterkste)
De EU richt zich op regels, interne markt en doelmatigheid	De EU wil waarden beschermen en wil strategisch meer autonoom zijn
Het einde van de geschiedenis heeft duurzame vrede gebracht	Oorlog ligt letterlijk en figuurlijk "om de hoek"
Met het einde van de wapenwedloop is het vredesdividend verzilverd	Er is sprake van een nieuwe, moderne en dure wapenwedloop
Nederland voldoet net als andere EU-landen niet aan de NAVO-norm	Nederland voldoet aan zijn NAVO-verplichtingen (qua slagkracht en financieel)
VS is de grote broer die Europa heeft bevrijd en blijft beschermen	VS richt zich op elders in de wereld, Europa is steeds meer op zichzelf aangewezen
Europa benut volop de grote productiecapaciteit in de VS	Afhankelijk zijn van materieel van buiten Europa is een groot strategisch risico
In Europa en Nederland is eigen voortzettingsvermogen beperkt	Europa staat qua voortzettingsvermogen meer op eigen benen
Er bestaat een logische taakverdeling binnen NAVO-verband	Coördinatie binnen de EU is essentieel voor militaire afschrikking en voortzetting
We profiteren van het globaliseringsdividend (specialisatie en handel)	We hebben onze posities in internationale waardeketens versterkt
Technologische ontwikkelingen kunnen ook in defensie worden benut	Oorlogsvoering versnelt de technologische ontwikkelingen
Nadruk op vervanging van zwaar materieel	Software gaat meer het verschil maken dan hardware (onbemensde systemen)
Ook voor Defensie gelden reguliere procedures en processen	De randvoorwaarden voor een overgang naar een 'oorlogseconomie' zijn op orde
We hebben weinig geleerd van de nood tijdens de Coronacrisis	We zijn voorbereid op noodsituaties en ontwikkelen en oefenen scenario's
Internationale samenwerking is bureaucratisch en inefficiënt	EU-samenwerking is minder gereguleerd en beter georganiseerd

Het vraagt van de overheid een andere manier van denken en doen ….

Van het (recente) verleden	***Naar het nu en de (nabije) toekomst***
Afschrikking en bijdragen aan internationale operaties staan voorop	Afschrikking en de bescherming NAVO-landgrenzen worden belangrijker
Relatief veel inkoop bij landen buiten EU-NAVO	Inzetten op strategische wederkerigheid (ontwikkeling eigen industrie)
Afhankelijkheid van grondstoffen en weinig inzicht in keten	Zicht en invloed op de grondstoffenketens (nationaal en Europees)
Kijken vanuit eigen verplichtingen	Kijken vanuit Europees perspectief: gezamenlijke inkoop en vraagbundeling
Focus op eigen uitdagingen in verschillende onderdelen krijgsmacht	Samenwerking tussen departementen en partijen professionaliseren (“zachte kant”)
Eisen aan materieel worden opgeteld: overspecificatie	Meer standaardisatie en interoperabiliteit en “goed is goed genoeg”
Polderen in vredestijd: consensusvorming en trage besluitvorming	Snelle en flexibele besluitvorming met draagvlak (“bijna oorlog”)
Geen goed inzicht in omvang en ontwikkeling defensie-industrie	Kwantitatief inzicht in omvang en groei defensie-ontwikkeling
Lage(re) budgetten, focus op kosten- en risicobeheersing	Grotere budgetten, veel grotere behoeften, focus op effectiviteit
Verwerving: wanneer nodig is (“just in time”)	Voorraden aanleggen en capaciteit reserveren (“just in case”)
Inkopen: beste product voor beste prijs	Snelheid, leveringszekerheid, herkomst zwaar meewegen
Bij voorkeur kopen van “producten van de plank”	Iteratief en industrieversterkend inkopen o.b.v. capability needs (“effect”)
Per project kijken wat passend is	Formuleren en uitvoeren van een meerjarige inkoopstrategie
Bij defensieproposities ligt de focus op operationele noodzaak (“pull”)	Koppeling capability needs aan marktgedreven oplossingen (“pull and push”)
“Death of distance” (contracteerbaarheid over grenzen heen)	De locatie van productie doet er toe (minder strategische afhankelijkheid)
Transactioneel inkopen (wederzijdse rationaliteit)	Relationeel inkopen en meerjarige samenwerking (wederzijds vertrouwen)
Standaardcontracten (betalen op levering producten)	Innovatiecontracten met risicodeling tussen overheid en particuliere bedrijven
Consumentengedrag op de defensiemarkt	Regisseur van industriële en innovatieve defensielandschap
Markt treden tot de markt toe en leveren producten	Bedrijven leveren oplossingen en zijn zich bewust van eisen (“human lives”)
Defensie vervangt materieel en bedrijven leveren producten	Het gaat om de ontwikkeling van nieuwe systemen
Lineaire ketenbenadering t.a.v. bedrijven	Eco-systemen (netwerk van onderlinge relaties)
Gepaste afstand tot leveranciers (wederzijdse autonomie)	“Embedded autonomy” en “launching customer”
Terughoudendheid bij het kiezen van winnaars	Afscheid kunnen nemen van verliezers
Moeilijk afscheid kunnen nemen van bedrijven (“lock-in”)	Benutten van conditionele financiering, exit-clausules en duplicatie
Innovaties moeten renderen met beperkte overheidssubsidie	Briljante mislukkingen gaan hand in hand met belangrijke doorbraken

Subsidies dragen niet bij aan opschaling	Bieden van afnamegaranties en export-facilitering (“export by design”)
Geen rol in behouden succesvolle innovators	Beschermingsconstructies om bedrijven in Nederland te houden (deelneming)
Defensie-uitgaven leiden tot beperkte industriële basis	Hogere defensie-uitgaven leiden tot grotere eigen industrie (industriebeleid)
Nederland kent weinig OEM’s	Nederland heeft meer OEM’s (schaal, waardecreatie, spill-overs, strategisch belang)
Productie voor defensie en voor civiele doelen staan naast elkaar	Flexibele capaciteit om te produceren voor defensie-doeleinden (in oorlogstijd)
Inkoop-, innovatie- en industriebeleid zijn gescheiden	Inkoop-, innovatie- en industriebeleid meer integraal (één organisatie)
Versnipperd aanbod van verschillende (financierings)instrumenten	Warm accounthouderschap voor ondersteuning van bedrijven
Nadruk op beheersing en verantwoording aan de voorkant	Risico durven nemen, evalueren en verantwoording afleggen

En leidt er toe dat samenleving en economie meer in het teken van veiligheid komen te staan.

(recente) verleden	***nu en (nabije) toekomst***
Basisvertrouwen in de stabiliteit van de wereldorde	Grote onzekerheid over geopolitieke verschuivingen
Veel aandacht voor de top van Maslow-piramide	Basale veiligheid vereist veel meer aandacht
Actief bevorderen van recht en democratie	Daarnaast een meer realistisch besef van risico's van autocratieën
Veiligheid is vanzelfsprekendheid	Veiligheid vraagt om investeringen in de krijgsmacht
Breed draagvlak voor bezuinigingen op defensie (vredesdividend)	Extra uitgaven aan defensie gaan ten koste van de welvaart(sstaat)
Investeren in defensie was moreel beladen	Veiligheid betekent ook de bescherming van onze waarden
Veiligheid is het domein van Defensie	Weerbaarheid is een vraagstuk van ons allemaal
Vertrouwen in marktwerking, ook ingeval van nood	Besef dat (politieke) macht de markt domineert en defensie geen gewone markt is
Privatisering en consolidatie van defensiebedrijven	Meer invloed en controle op bedrijven binnen Nederland
Calculus van publieke belang (markt- en overheidsfalen, *first best*)	Calculus van het geopolitieke belang (geo-economie, *second best*)
Het belang van veiligheid kent nog weinig economisch gewicht	De strategische waarde van veiligheid wordt steeds meer ingeprijsd
Nadruk op verantwoorden van doelmatige uitgaven	Bereidheid verzekeringspremie te betalen: *"better safe than sorry"*
Extra productie voor uitgaven leiden tot verdringing arbeidsmarkt	Heroriëntatie nationale economie in het teken van het publieke belang van veiligheid
Defensie is slechts één van de vele sectoren in de economie	Meer gewicht aan defensie in de strijd om schaarste van ruimte, arbeid en kapitaal
Voor defensie geldt standaard wet- en regelgeving (vredestijdbureaucratie)	Defensie krijgt meer ruimte in bestaande wet- en regelgeving
Defensie speelt in kleine rol in economie en samenleving	De economie en samenleving komen meer in het teken van defensie te staan

Bijlage 1: Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Ernst van Koesveld	Voorzitter	ABDTOPConsult
Aart van der Vlist	Co-voorzitter tot april 2026	ABDTOPConsult
Kee-chan Chang	Secretaris	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Anne Kingma	Secretaris	Ministerie van Financiën
Arend Olthoff	Secretaris	Ministerie van Defensie
Tessa Rodrigues	Secretaris	Ministerie van Defensie
Colin Koelewijn	Secretaris (dec.-feb. 2026)	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Margit Blokhuis-Rijke	Werkgroeplid	Ministerie van Defensie
Oscar Delnooz	Werkgroeplid	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Toep van Dijk	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Jon Eikelenstam	Werkgroeplid (tot feb. 2026)	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Wouter Jurgens	Werkgroeplid	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Kolonel Peter Marx	Werkgroeplid	Ministerie van Algemene Zaken
Jante Parlevliet	Werkgroeplid	CPB
Mark te Pas	Werkgroeplid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Maarten Smidts	Werkgroeplid	Ministerie van Defensie
Elise Splint	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Generaal-majoor Denny Traas	Werkgroeplid	Ministerie van Defensie
Hendrik-Jan van Veen	Werkgroeplid	TNO
Ties van Zanten	Werkgroeplid (vanaf feb. 2026)	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bijlage 2: Taakopdracht

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 defensieuitgaven (3,5%) en de bredere veiligheid- en defensiegerelateerde uitgaven (1,5%). Deze uitgavenverhoging moet uiterlijk in 2035 gehaald worden.[266] 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 Europese[267] 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.

[266] *Hoewel het demissionaire kabinet heeft ingestemd met de verhoging, is deze nog niet budgettair verwerkt.*
[267] *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).*

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.

Onderzoeksvragen[268]

Beleidsterrein

1. Hoe is de huidige Europese, Nederlandse en regionale inrichting van de defensie-industrie vormgegeven?
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?[269]
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

[268] *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.*
[269] *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.*

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?
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 honderd pagina's plus een samenvatting van maximaal veertien 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.

Bijlage 3: Literatuurlijst

GERAADPLEEGDE LITERATUUR
Aghion et al. (2014). What Do We Learn From Schumpeterian Growth Theory? In *Handbook of economic growth* (Vol. 2, pp. 515-563). Elsevier.
AIV (2025). Meer Europa, Minder Amerika.
AIVD (2026). Jaarverslag 2025.
AIVD en MIVD (2026). Tussen vrede en oorlog: de oorlog in Oekraïne en de Russische dreiging in Europa.
Algemene Rekenkamer (2026). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2025 ministerie van Economische Zaken en Nationaal Groeifonds – Bijlagen.
Anderson (2013). Building weapons together (or not) - How to strengthen the European defence industry. Brief 20 – November 2023. EUISS
AWTI (2024). Kennisoffensief voor defensie – Onderzoek en innovatie voor een veilig Nederland.
Becht, Mejino-López & Wolff (2026) 'Who controls the defence industry?'. Working Paper. Bruegel.
Berenschot (2022). Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis.
Berenschot (2024). Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis.
Berenschot (2024). Afhankelijkheden, risico's en maatregelen ten aanzien van het gebruik van kritieke grondstoffen en materialen binnen de Defensie Industrie Strategie-gebieden.
Berenschot (2026). Nederlandse defensie- en veiligheidgerelateerde technologische industriële basis groeit sterk, verbreedt en verschuift richting binnenlandse vraag.
Bressers (2025). Bevindingen onderzoekopdracht vormgeving interdepartementale aanpak voor opschaling en innovatie Defensie-industrie.
Briani (2013). The Costs of Non-Europe in the Defence Field.
Bundesministerium der Verteidigung (2025). Webpagina: Deutschland investiert in Verteidigung und stärkt das Bündnis
Business Insider (2026). Lockheed says it plans to dramatically turn up Patriot missile production. Gepubliceerd 06-01-2026.
Caldara & Iacoviello (2022). Measuring Geopolitical Risk. *American economic review*, *112*(4), 1194-1225.
Carril & Dugan (2020). The impact of industry consolidation on government procurement: Evidence from Department of Defense contracting. *Journal of Public Economics*, *184*, 104141
Carril (2026). The biggest bang for the buck: Leveraging best practices in defence procurement for Europe's rearmament. Kiel Report No. 6.
CBS (2025). Verbijzondering defensie-uitgaven naar binnenland en buitenland, 2015-2024.
Centrone & Fernandes (2024). Improving the quality of European defence spending. Cost of non-Europe report. European Parliamentary Research Service.
Cherne (1942). Your Business Goes To War. Houghton Mifflin.
Clingendael (2026). Clingendael barometer: Draagvlak voor Defensie.
Clingendael (2026). Position paper: versterking Europese landstrijdkrachten.
Clingendael & HCSS (2024). Freedom isn't Free: A cost-benefit analysis of support for Ukraine.
Clingendael & HCSS (2026). Catching up: Europe's Path to Strategic Autonomy in the Defence Industry.
Cour de Comptes (2023). Le Fonds Definvest.
CPB (2025). Macro-economische effecten van hogere defensie-uitgaven.
CSIS (2025). China's New Rare Earth and Magnet Restrictions Threaten U.S. Defense Supply Chains.

CSIS (2025). How Europe Can Defend Itself with Less America.

CSIS (2025). Unleashing U.S. Military Drone Dominance: What the United States Can Learn from Ukraine.

DefenseNews (2026). Dutch plant for combat-zone robots offers fresh supply pipeline for Ukraine. Gepubliceerd 04-06-2026.

Defence Express (2025). Lithuania Joins Leopard 2A8 Production as Germany Struggles with 32M price, 58/Year rate. Gepubliceerd 13-12-2025.

Denkwerk (2026). Markt en macht - Speler of Speelveld in de Hegemonie Strijd.

Dimitriou, Goulas & Kallandranis (2025). Spend on what? Insights on military spending efficiency. *European Journal of Political Economy*, *88*, 102696

DNB (2026). The economic consequences of defence spending.

Duquet (2014). De Belgische defensie-industrie: van vuurwapens tot hoogtechnologische componenten, hoofdstuk 2 in *Belgische wapenhandel: Een politiek, economisch en ethisch hangijzer,* Vlaams vredesinstituut.

ECB (2026). Macroeconomic impacts of higher defence spending: a model-based assessment.

ECIPE (2025). Openness and Fragmentation in EU Defence Procurement.

EIB (2025). EIB triples financing for banks to provide liquidity to SMEs in the supply chain of Europe's defence industry, signs first deal with Deutsche Bank

EIM (2008). De Nederlandse defensiegerelateerde industrie – Actualisering van de kwantitatieve kenmerken.

EPC (2025). Running on empty: the chemical shortage undermining European defence.

Europees Defensieagentschap (2025). Defence Data 2024-2025.

Europees Parlement (2025). Briefing - United States Defense Industrial Base.

Europees Parlement (2025). Scaling up EU arms production capacity.

Europese Commissie (2019). Materials Dependencies for Dual-Use Technologies Relevant to Europe's Defence Sector.

Europese Commissie (2024). Access to equity financing for European defence SMEs.

Europese Commissie (2025). Addendum to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Defence Readiness Omnibus COM(2025) 820 and to COM(2025) 821, COM(2025) 822, COM(2025) 823.

Europese Commissie (2025). Defense Readiness Roadmap 2030.

Europese Commissie (2025). European Macroeconomic Report 2026.

Europese Commissie (2025). Joint paper for European Defense Readiness 2030.

Europese Commissie (2025). The economic impact of higher defence spending.

Europese Commissie (2025). White paper for European defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030.

Europese Commissie (2026). Commission proposes tech sovereignty package to strengthen Europe's digital autonomy and resilience.

Europese Raad (2025). Webpagina: EU defence in numbers.

Federle et al. (2026). The Price of War. *American Economic Review*, *116*(3), 791-827.

FightGlobal (2026). World Air Forces 2026.

Foreign Policy Research Institute (2026). Over 5,000 Munitions Shot in the First 96 Hours of the Iran War.

Gorodnichenko & Vasudevan (2025). The (projected) cost of Russian aggression. Column voor Centre of Economic Policy Research.

Handelsblatt (2015). Wir müssen uns auf den Worst Case vorbereiten. Gepubliceerd 05-10-2025.

HCSS & PWC (2014). Raw material and supply chain vulnerabilities in the Dutch defence sector.

Howell et al. (2025). OPENing up Military Innovation: An Evaluation of Reforms to the U.S. Air Force SBIR Program. *Journal of Political Economy*.

IDEA (2025). Project FinDef.
IFW Kiel (2025). Kiel Military Procurement Tracker.
IISS (2024). Building Defence Capacity in Europe: An Assessment.
IISS (2025). Progress and Shortfalls in Europe's Defence.
Ilzetzki, E. (2025). Guns and Growth: The Economic Consequences of Defense Buildups. Kiel Report No.2
IMF (2025). World Economic Outlook: Global Economy in the Shadow of War.
IMF (2026). Macroeconomic Impacts of EU Defense spending.
Institute of Geoeconomics (2023). Comparative Study of Defense Industries.
Janse, Beetsma en De Vries (2025). Defensie als Europees publiek goed: Nederland heeft belang bij een Europees defensiebeleid, in: KVS (2025).
Juhasz, Lane, Oehlsen & Perez (2022). The Who, What, When and How of Industrial Policy.
Juhash et al. (2024). The New Economics of Industrial Policy.
Kapstein, Ospital & Wolff (2026). Reforming European defence procurement to boost military innovation and startups.
KIA ST (2026). Actieagenda's voor de Nationale Technologiestrategie 2026.
KIVI (2022). Position paper: Marinebouw.
Kleczka, Buts & Jegers (2022). Six decades of consolidation in the European defense industry (1960-2022).
Knoben, Ponds & van Oort (2011). Employment from new firm formation in the Netherlands: Agglomeration economies and the Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship.
Kooi (2026). Overheid moet voortouw nemen bij organiseren van weerbaarheid, in: ESB (4844).
Kremer, Olthoff & Canoy (2026). Samenstelling defensie-inkoop bepaalt druk op de arbeidsmarkt, in ESB.
Masala (2025). Als Rusland wint – een scenario, Prometheus.
Mazzucato (2018). Mission-oriented research & innovation in the European Union, Brussel: Europese Comissie.
McKinsey (2013). Enlisting productivity to reinforce European defence.
Mejino-Lopez & Wolff (2024). A European defense industrial strategy in a hostile world.
Ministerie van Algemene Zaken (2026). Aan de slag – Coalitieakkoord 2026-2030.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2026). Internationale Veiligheidsstrategie 2026-2030: Versterkte Europese veiligheid via de NAVO, EU en partnerschappen.
Ministerie van Defensie (2019). Nederlandse Defensie Doctrine 2019.
Ministerie van Defensie (2024). Actieagenda Productie- en Leveringszekerheid Munitie en Defensiematerieel.
Ministerie van Defensie (2025). Digitale Transformatiestrategie Defensie.
Ministerie van Defensie (2025). Kabinetsreactie op het AWTI adviesrapport 'Kennisoffensief voor Defensie', 2025 (Kamerstuk 36 592, nr. 12).
Ministerie van Defensie (2025). Openbaar Jaarverslag 2025 Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.
Ministerie van Defensie (2025). Programma Ruimte voor Defensie.
Ministerie van Defensie (2025). Verslag informele Raad Buitenlandse Zaken Defensie 28 en 29 augustus 2025 – Brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.
Ministerie van Defensie (2026). 1e suppletoire begroting 2026 – K Defensiematerieelbegrotingsfonds.
Ministerie van Defensie (2026). 1e suppletoire begroting 2026 – X Defensie.
Ministerie van Defensie (2026). Defensie zet volgende stap in programma onbemenste luchtsystemen, webpagina op Defensie.nl.
Ministerie van Defensie (2026). Defensienota - Samen voorwaarts!
Ministerie van Defensie (2026). Jaarverslag 2025 – K Defensiematerieelbegrotingsfonds.

Ministerie van Defensie (2026). Jaarverslag 2025 – X Defensie.

Ministerie van Defensie (2026). Nederlands marineschip blijft langer in Middellandse Zee, nieuwbericht op Defensie.nl.

Ministerie van Defensie (2026). Stand van Defensie, voorjaar 2026.

Ministerie van Defensie (2026). Vliegtuigen en helikopters, webpagina op Defensie.nl.

Ministerie van Defensie VK (2025). Defence & Economic Growth Task Force.

Ministerie van Economische Zaken (2005-2007). Jaarverslagen van het Ministerie van Economische zaken voor de jaren 2004, 2005 en 2006.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020). Kabinetsstrategie 'Versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen'.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2025). Industriebeleid met focus.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2026). Ontwerpvoorstel voor een Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie.

Ministerie van Financiën (2024). Beantwoording schriftelijk overleg jaarverslag staatsdeelnemingen 2023.

Ministerie van Financiën (2024). Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022

Ministerie van Financiën (2025). Evaluatie aandeelhouderschap Thales Nederland B.V.

Ministerie van Financiën (2026). Kabinetsreactie op het RLI-advies Deelnemen zonder dogma's.

Moretti, Steinwender & Van Reenen (2025). The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity, and International Spillovers.

Morrow Jr. (1993). The Great War In The Air: Military Aviation from 1909 to 1921.

Munich Security Conference (2017). Munich Security Report 2017.

NAVO (2024). NATO releases list of 12 defence-critical raw materials.

NAVO (2026). Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025).

NIDV (2021). Positionpaper t.b.v. Inbreng schriftelijk overleg Wapenexportbeleid.

NLMTD (2025). Defence Industry Growth.

NOS (2026). EU-leiders gefrustreerd over Oekraïne-veto Hongarije: 'Onaanvaardbaar'.

Olthoff & Roenhorst (2026). Weeg veiligheidsbelangen bij tegengaan fragmentatie Europese defensiemarkt, in: ESB.

Politico (2026). Hungary and Russia struck 12-point plan for closer ties, documents show.

PriceWaterHouseCoopers (1998). De Nederlandse defensiegerelateerde industrie.

PriceWaterHouseCoopers (2005). The Defence Industry in the 21st Century.

PriceWaterhouseCoopers (2024). Onderzoek Fondsen & Industrie Defensie.

Rabobank (2025). The economic returns on defense R&D.

Rabobank (2025). Europe in the new NATO era.

Rabobank (2025). Hogere defensie-uitgaven: meer materieel, of hogere prijzen?

Rabobank (2026). European drone investments: Mapping the value chain.

Rand Europe (2025). Nederland voorbereid: Lessen uit oorlogseconomieën voor een weerbare samenleving.

Rathenau instituut (2026). Webpagina: Overheidsfinanciering van R&D.

Research voor beleid (2004). Sectoranalyse defensiegerelateerde industrie – Eindrapport.

Reuters (2025). Berlin secures influence at warship builder TKMS as part of planned spin-off.

Reuters (2026). Finland and Estonia say US defence deliveries delayed over Middle East war.

Rijksoverheid (2024). Kies voor baten – IBO Bedrijfsfinanciering.

Rli (2025). Deelnemen zonder dogma's.

RODI (2022). Rijksoverheid, Grenzeloos verzameld: Inkijk in de praktijk van opgavegericht werken.

Rooijen, van (2026). SDIR: transforming defence procurement, Practicioner Paper.

Sander, Flikkema & Tezgeç (2026). Groeiende defensie-uitgaven mobiliseren vooral bedrijven in Brabant en Twente.

Schmid (2017). The Diffusion of Military Technology.

SEO (2026). Economische effecten van defensie-uitgaven.

Sheremirov & Spirovska (2022). Fiscal multipliers in advanced and developing countries: Evidence from military spending.

SIPRI (2025). SIPRI Top 100.

Stoop & Van Dam (2026). Droneproductie in Nederland vergt meer industriële capaciteit, in: ESB

Sweijs, T. en Stoop, R. (2025). Zo brengen we de Europese defensiesector op orde, in: ESB.

The Aviationist (2024). Italian Vipers: The Story Of The F-16 Fighting Falcon In Italian Air Force Service.

The Economist (2024). Can Europe arm Ukraine—or even itself?

The Economist (2025). Europe's armsmakers have ramped up capacity.

The Telegraph (2020). The secretive UK fund behind the government's $500m investment in OneWeb.

Techleap (2026). State of Dutch Tech 2026.

TNO Vector (2025). Bijlagen behorende bij TNO-rapport 2025 R12384 Nederlandse R&D-uitgaven: naar 3% van het bbp in 2030.

TNO Vector (2025). Het Nederlandse concurrentievermogen in het licht van het Draghi-rapport.

Triarii (2012). Nederlandse defensie- en veiligheidsgerelateerde industrie 2012.

Triarii (2016). Nederlandse defensie- en veiligheidsgerelateerde industrie 2016.

Triarii (2018). Economische Effecten Marinebouwcluster.

Triarii (2019). Nederlandse defensie- en veiligheidsgerelateerde industrie 2019.

UK Parliament (2023). National Security Strategic Investment Fund.

U.S. Department of War (2026). National Defense Strategy.

U.S. Department of War (2026). Remarks by Under Secretary of War for Policy Elbridge Colby at the NATO Defense Ministerial (As Prepared), nieuwsbericht op website U.S. Department of War.

U.S. GAO (2024). F-35 Sustainment: Costs Continue to Rise While Planned Use and Availability Have Decreased

Vijselaar, F. (2025). Comparatieve voordelen door vrijhandel behoren nu echt tot de verleden tijd, in: Financieel Dagblad.

Wennink, P. (2025). De route naar toekomstige welvaart.

Wessel, R.A. (2026). Eindelijk richting een EU-defensiebeleid. In: NJB 2026/762.

Wilson, M. (2016). Destructive Creation: American Business and the Winning of World War II.

Wittmann et al. (2020). Developing a typology for mission-oriented innovation policies. In: Fraunhofer ISI Discussion Papers Innovation Systems and Policy Analysis, Volume 64.

World Bank (2024). The renaissance of industrial policy: Known knowns, known unknowns, and unknown unknowns.

Bijlage 4: Lijst van gesprekspartners en werkbezoeken

Naam	Organisatie
Anna Tanzer-Kulig	Algemene Rekenkamer
Sandria van den Heuvel	Algemene Rekenkamer
Coert van Kooij	Auditdienst Rijk
Manon Raterman	Auditdienst Rijk
Dr. Jacob Funk Kirkegaard	Bruegel
Javier Ospital	Bruegel
Prof. dr. Guntram Wolff	Bruegel
Delaina Brown	Canadese delegatie bij de NAVO
Rebecca Hall	Canadese delegatie bij de NAVO
Dr. Jurre Thiel	CPB
Ebel Kroon	Destinus
Wouter Montanus	Destinus
Dr. Bas Heerma van Voss	DNB
Dr. Fulvia Marotta	DNB
Florian Keulers	EIB
VP Robert de Groot	EIB
Diego de Ojeda Pardo	Europese Commissie
Geraldine Mahieu	Europese Commissie
Herald Ruijters	Europese Commissie
Marcus Houben	Europese Commissie
Theo Henrar	FME
Marieke Werink	gPV NAVO
Pieter-Henk Schroor	gPV NAVO
Plv. PV Hans Sandee	gPV NAVO
PV Thijs van der Plas	gPV NAVO
Dr. Tim Sweijs	HCSS
Ron Stoop	HCSS
Alexander Ribbink	Keen Venture Partners
CEO Stephan Rutten	Lobster Robotics
Prof. dr. Ethan Ilzetzki	London School of Economics
Eva Oskam	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Bas van Krieken	Ministerie van Defensie
CDR Ronald van Vuuren	Ministerie van Defensie
CIO Jeroen van der Vlugt	Ministerie van Defensie
Fons van der Ham	Ministerie van Defensie
GENM Hanke Bruins Slot	Ministerie van Defensie
Guido Wijers	Ministerie van Defensie
Henri Rauch	Ministerie van Defensie
Jacobien Beekhuis	Ministerie van Defensie
Jan Marco Silvius	Ministerie van Defensie
Jeroen van Rest	Ministerie van Defensie
Jordie Schoonen	Ministerie van Defensie

KOL Tars Gijzen	Ministerie van Defensie
KTZ Jorn Bleijs	Ministerie van Defensie
Lars Walrave	Ministerie van Defensie
LTGEN Harold Boekholt	Ministerie van Defensie
LTKOL Sander Donker	Ministerie van Defensie
Maurice van Rooijen	Ministerie van Defensie
Militairen van de 43ste brigade te Havelte	Ministerie van Defensie
Mireille Hendriks-De Jonge	Ministerie van Defensie
Nils Luger	Ministerie van Defensie
Patrick Slaman	Ministerie van Defensie
Pauline Arts	Ministerie van Defensie
pCDS LTGEN Ludy Schmidt	Ministerie van Defensie
Rianne van Rossum	Ministerie van Defensie
Ron Roozendaal	Ministerie van Defensie
SG Maarten Schurink	Ministerie van Defensie
Sofie Berns	Ministerie van Defensie
Wouter Kok	Ministerie van Defensie
Berend Nix	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
CMP Jan Christiaan Dicke	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Mark Lengton	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Pieter Taak	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Pieter Waasdorp	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Stefan van Wanrooij	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Betül Albayrak	Ministerie van Financiën
Saskia Hietbrink	Ministerie van Financiën
Sylvain Thöni	Ministerie van Financiën
Allan McLeod	NAVO
Robert Howieson	NAVO
SG Mark Rutte	NAVO
Silva Aher	NAVO
Zoe White	NAVO
Mark Bressers	NEa
Daniël Datau	NIDV
Hans Huigen	NIDV
Judith Punte	PV EU
PV Pieter Jan Kleiweg	PV EU
Raoul Bessems	PV EU
CEO Siete Hamminga	Robin Radar
Martijn Schol	RVO
Michel Boom	RVO
Eva Sula	Strategisch adviseur defensie
CEO Otto de Bont	Thales Nederland
Ingrid de Caluwe	Thales Nederland
Job van Harmelen	Thales Nederland
Commodore b.d. prof. dr. Frans Osinga	Universiteit Leiden
Prof. dr. Jan Boone	Universiteit Tilburg
Prof. dr. Coen Teulings	Universiteit Utrecht
CEO Izaak Veerman	Van Halteren Technologies

Karijn van Doorne	VNO-NCOW
Martijn van Wanrooij	VNO-NCOW

Werkbezoeken, seminars en presentaties
43ste brigade op de Johannes Postkazerne te Havelte
MINDBase Delft
Robin Radar
Thales Nederland
Destinus
KIVI
Defboard
NAVO
Permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
Europese Commissie – DG DEFIS
Europese Commissie – DG ECFIN
Presentatie Bert Koenders over AIV-rapport 'Meer Europa, minder Amerika - herijking van de trans-Atlantische veiligheidsrelatie'
Productieberaad Defensie
Bruegel
COMMIT en Koninklijke Landmacht op de Kromhoutkazerne te Utrecht
ESB seminar weerbaarheid
Presentatie RAND Europe over rapport 'Nederland voorbereid: Lessen uit oorlogseconomieën voor een weerbare samenleving'
Seminar ministerie van Financiën met presentaties door prof. dr. Carlo Masala, Ludo Oh & Nick Hageraats en Michelle Haas

Bijlage 5: Overzicht van het bestaande instrumentarium

Deze bijlage geeft een overzicht van het bestaande instrumentarium dat vanuit verschillende beleidsdomeinen bijdraagt aan de ontwikkeling, opschaling van de Nederlandse defensie-industrie. Daarmee draagt het ook bij aan de leveringszekerheid, het voortzettingsvermogen, de strategische autonomie en de internationale concurrentiepositie. De instrumenten zijn geordend naar functie in vijf categorieën. Per categorie volgt een korte toelichting en een tabel met de betreffende instrumenten en een beschrijving daarvan. Onderstaande instrumenten zijn verspreid over verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties en publieke investeringsinstellingen, kennen uiteenlopende doelstellingen en voorwaarden en richten zich op verschillende fasen van bedrijfsontwikkeling. Organisaties als de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Invest-NL, Atradius Dutch State Business, de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) en Defport spelen een belangrijke rol bij de uitvoering en ondersteuning van bedrijven.

Een groot deel van de instrumenten is generiek van aard en staat open voor de defensie-industrie; enkele instrumenten richten zich specifiek op de sector of kunnen via een defensieluik expliciet worden opengesteld. Het overzicht beperkt zich tot het nationale instrumentarium; de Europese en NAVO-instrumenten zijn beschreven in hoofdstuk 6 (box 6.3).

Universiteiten, hogescholen en TO2-instellingen (waaronder TNO, NLR, MARIN en Deltares) spelen een belangrijke rol binnen het Nederlandse innovatie-ecosysteem voor de defensie-industrie. Zij voeren fundamenteel en toegepast onderzoek uit, leiden gespecialiseerd personeel op en werken samen met bedrijven en Defensie aan de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Via onder meer de PPS-innovatieregeling, TTT, NTP/ITP, het Nationaal Groeifonds en diverse onderzoeksprogramma's dragen zij bij aan kennisontwikkeling, valorisatie en de ontwikkeling van dual-use technologieën.

Figuur 1. Overzicht van het nationale instrumentarium voor de defensie-industrie

Geordend naar beleidsfunctie

1. Inkoop en industrieonvertelund opdrachtgeverschap

- Defport
- SDIR-kader (incl. Innovation Impact Challenge)
- CODEMO
- Defensie Lifecycle Plan (DLP)

2. Kennisontwikkeling, innovatie en valorisatie

- PPS-innovatieregeling
- TTT-regeling
- NTP/ITP
- Kortcyclische Innovatie (KCI)
- MIT-regeling
- Nationaal Groeifonds (NGF)
- ODIN en MIND

3. Financiering en risicokapitaal

- Vroegefasefinanciering (VFF)
- SEED Capital (incl. SBA)
- SecFund
- Innovatiekrediet
- Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)
- Invest-NL
- BMKB
- GO

4. Positionering in internationale waardeketens en exportbevordering

- Handelsmissies en economische diplomatie
- Exportkredietverzekering (EKV)
- Invest International
- Industriële Participatie (IP)

5. Bescherming van strategische belangen

- Defensiespecifiek instrumentarium, zoals Wet weerbare defensie-industrie
- Generiek EV-instrumentarium, zoals wet Vifo
- Aanvullende interventies gericht op eigendom of zeggenschap, zoals deelnemingen

Inkoop en industrieversterkend opdrachtgeverschap

Onder deze categorie vallen de instrumenten die Defensie inzet vanuit haar rol als opdrachtgever en afnemer. Ze verbinden de militaire behoeftestelling met de ontwikkeling van de industrie en lopen uiteen van innovatiegerichte inkoopprocedures tot meerjarige investeringsplanning.

INSTRUMENT	OMSCHRIJVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
SDIR-kader (incl. Innovation Impact Challenge)	Het Strategic Defence Innovation Research-kader biedt een programmatisch raamwerk waarbinnen dertien innovatiegerichte inkoopprocedures passen, van vroege verkenning en haalbaarheid tot prototyping, doorontwikkeling en opschaling. Het functioneert als sturingsmechanisme voor de strategische doelen van Defensie en creëert de voorwaarden om bewezen oplossingen op te schalen. Challenges vormen een steeds vaker benutte inkoopvorm binnen dit kader.	Ministerie van Defensie
CODEMO	Via het CODEMO-fonds deelt Defensie in de ontwikkelkosten van innovatieve militaire producten van het mkb, waarbij investeringen via royalty's kunnen worden terugverdiend. Het budget is inmiddels vrijwel volledig besteed; de functionaliteit is deels overgenomen door andere instrumenten, waaronder het industrieversterkend budget (€1,15 mld). De ervaringen worden benut bij de doorontwikkeling daarvan.	Ministerie van Defensie
Defensie Lifecycle Plan (DLP)	Het DLP is een intern instrument van Defensie dat alle materiële aanschaf- en investeringsplannen van de krijgsmacht voor een periode van vijftien jaar omvat en de volledige cyclus van aanschaf, onderhoud en vervanging dekt. Het vormt een basis voor het vraagsignaal richting de industrie.	Ministerie van Defensie
Defport	Defport is het publiek-private loket voor de Nederlandse defensie- en veiligheidssector. Het platform ondersteunt bedrijven bij het vinden van partners, het verkrijgen van toegang tot nationale en internationale programma's en het verbinden van innovatievragen vanuit Defensie met bedrijven en kennisinstellingen.	Ministerie van Defensie in samenwerking met Economische Zaken en Klimaat

Kennisontwikkeling, innovatie en valorisatie

Deze categorie omvat de instrumenten gericht op onderzoek, technologieontwikkeling en de omzetting van kennis naar toepassing (valorisatie). Een deel is generiek en missiegedreven, een deel richt zich specifiek op defensiethema's of wordt door Defensie zelf uitgevoerd.

INSTRUMENT	OMSCHRIJVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
PPS-innovatieregeling	De regeling stimuleert publiek-private samenwerking die bijdraagt aan de missies van het missiegedreven innovatiebeleid; Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's) zetten programmasubsidie in voor onderzoeks- en innovatieprojecten tussen bedrijven en kennisinstellingen. Per 2028 verschuift de uitvoering naar RVO, waardoor EZK direct kan sturen op beleidsprioriteiten, waaronder de focusgebieden van de D-SII.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
TTT-regeling	De Thematische Technology Transfer-regeling is een valorisatie-instrument dat kennisinstellingen ondersteunt bij het omzetten van wetenschappelijke kennis in ondernemerschap via spin-offs en pre-seedfinanciering. Een specifieke ronde met EZK en Defensie richt zich op dual-use toepassingen binnen defensiethema's zoals slimme materialen, sensoren, quantum, ruimtevaart en intelligente systemen.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
NTP/ITP	Met de Nationale en Internationale Technologie Projecten ondersteunt Defensie de ontwikkeling van technologieën met een potentiële defensietoepassing. Voorstellen komen van de industrie, kennisinstituten, universiteiten en hogescholen, of een combinatie daarvan.	Ministerie van Defensie
Kortcyclische Innovatie (KCI)	De kortcyclische, defensie-interne werkwijze is ontworpen om nieuwe innovatieve ideeën, processen en werkwijzen versneld te beproeven en zo sneller capaciteiten te ontwikkelen. De aanpak richt zich op projecten in TRL 6 tot en met 9.	Ministerie van Defensie
MIT-Regeling	De Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) ondersteunt mkb-ondernemingen bij de ontwikkeling van innovatieve producten, processen en diensten. De regeling biedt ondersteuning voor haalbaarheidsprojecten en R&D-samenwerkingsprojecten binnen het missiegedreven innovatiebeleid. Hoewel de regeling generiek is, staat zij ook open voor ondernemingen actief in de defensie- en dual-use sector, mits hun innovatie aansluit bij de kennis- en innovatieagenda's.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Nationaal Groeifonds	Het Nationaal Groeifonds investeert in projecten die het duurzame verdienvermogen van Nederland versterken via kennisontwikkeling, innovatie en infrastructuur. Diverse door het Groeifonds gefinancierde programma's zijn relevant voor de defensie-industrie, onder meer op het gebied van sleuteltechnologieën zoals fotonica, quantum, AI en composietmaterialen. Hoewel het fonds niet specifiek op de defensie-industrie is gericht, kunnen bedrijven en kennisinstellingen via deze programma's bijdragen aan de ontwikkeling van technologieën met een defensie- of dual-use toepassing.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in samenwerking met betrokken vakdepartementen.
ODIN en MIND	ODIN en MIND zijn het publiek-private loket voor de Nederlandse defensiesector op gebied van innovatie. Deze afdelingen ondersteunen bedrijven bij het vinden van partners, het verkrijgen van toegang tot nationale en internationale programma's en het verbinden van innovatievragen vanuit Defensie met bedrijven en kennisinstellingen. ODIN doet dit landelijk en heeft daarnaast ook de Regionale Samenwerking met MinEZK, lokale overheden, ROMs en bedrijfsleven in beheer. MIND beheert de MINDbases in deze regionale teams.	Ministerie van Defensie in samenwerking met Economische Zaken en Klimaat

Financiering en risicokapitaal

Onder deze categorie vallen de instrumenten die de toegang tot kapitaal in de verschillende ontwikkelfasen ondersteunen, van de vroege fase tot opschaling. Het merendeel is generiek en staat open voor de defensie-industrie; enkele instrumenten kennen een specifieke focus op defensie binnen het instrument. Het instrumentarium is belegd bij verschillende uitvoerders. Onderstaande tabel toont een overzicht van de meest relevante instrumenten. Voor een totaaloverzicht van de beschikbare financieringsinstrumenten wordt verwezen naar tabel 2 van het IBO Bedrijfsfinanciering.[270]

INSTRUMENT	OMSCHRIJVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
SecFund	Het in april 2025 gelanceerde Security Fund verbetert de toegang tot risicokapitaal voor Nederlandse start-ups, scale-ups en innovatief mkb gericht op dual-use technologieën. De fondsomvang bedraagt €100 mln, met investeringen van €150k–5 mln en minimaal 50% cofinanciering vanuit de financiële sector. De uitvoering ligt bij de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij in samenwerking met ROM-NL.	Ministerie van Defensie en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
ROM's	De Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen vormen een landelijk dekkend netwerk dat durfkapitaal biedt aan start-ups en scale-ups en marktfalen in de durfkapitaalmarkt tegengaat. Ze ondersteunen bedrijven bij internationale groei, versterken regionale innovatie-ecosystemen en verbinden nationaal en regionaal economisch en defensiebeleid.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en provincies
Invest-NL	De nationale financierings- en ontwikkelingsinstelling draagt bij aan het financieren van maatschappelijke transitieopgaven en het verbeteren van de toegang tot ondernemersfinanciering wanneer de markt daarin onvoldoende voorziet, met durfkapitaal, leningen en garanties (in de regel vanaf €5 mln). In de strategieherijking 2026–2028 wordt ingezet op verbreding, met aandacht voor weerbaarheid en een nadrukkelijker rol bij dual-use en defensiegerelateerde investeringen.	Ministerie van Financiën en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Innovatiekrediet	Het Innovatiekrediet financiert risicovolle innovatieprojecten met een sterke businesscase via een zachte lening voor 25% tot 50% van de ontwikkelkosten (maximaal €10 mln voor technische en €5 mln voor klinische projecten). Bij succesvolle ontwikkeling wordt het krediet met rente terugbetaald.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

[270] *Rijksoverheid (2024). Kies voor baten – IBO Bedrijfsfinanciering.*

INSTRUMENT	OMSCHRIJVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
Vroege Fase Financiering (VFF)	De VFF ondersteunt bedrijven in de proof-of-conceptfase met een lening van €450k om het financieringsgat te overbruggen wanneer private financiering vanwege het hoge risico uitblijft. De regeling is generiek en toegankelijk voor elke sector; de uitvoering ligt bij RVO en de ROM's.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
SEED Capital (incl. SBA)	De SEED-regeling versterkt het durfkapitaal- en business-angellandschap door leningen die de private inleg verdubbelen, met een asymmetrische terugbetaling die investeerders in staat stelt meer risico te nemen in de vroege fase. Defensie heeft in 2026 een tender via de SEED-Capital regeling uitgezet.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
GO / BMKB	De Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) en de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) zijn garantie-instrumenten waarmee de overheid garant staat voor een deel van de financiering aan ondernemingen. Beide regelingen (uitvoering RVO) staan open voor garanties op financiering aan de defensie-industrie: de BMKB voor het mkb tot €1,5 mln, de GO voor (middel)grote ondernemingen daarboven.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Positionering in internationale waardeketens en exportbevordering

Deze categorie bevat de instrumenten gericht op de positionering van Nederlandse bedrijven in (inter)nationale waardeketens en op de bevordering van export. Ze variëren van het meewegen van Nederlandse betrokkenheid bij buitenlandse aanschaf tot het verzekeren van betalingsrisico's bij export.

INSTRUMENT	OMSCHRIJVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
Industriële Participatie (IP)	Het IP-beleid versterkt de Nederlandse Defensie Technologische en Industriële Basis (DTIB) en positioneert bedrijven en kennisinstituten in de veelal gesloten Europese en trans-Atlantische toeleveringsketens. Bij buitenlandse orders boven €5 mln kan een leverancier — via de uitzondering van artikel 346 VWEU op grond van nationale veiligheidsbelangen — worden verplicht orders bij Nederlandse bedrijven te plaatsen. Het Commissariaat Militaire Productie (CMP) is verantwoordelijk voor de uitvoering.	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Exportkredietverzekering (ekv)	De ekv verzekert betalingsrisico's verbonden aan Nederlandse export en maakt daarmee transacties mogelijk die commerciële partijen niet dekken; daarnaast zijn er liquiditeitsinstrumenten (zoals contragarantie en werkkapitaaldekking) en een innovatiedekking. In de defensiesector wordt het instrument vooral benut door grote bedrijven, met dekking tot 98%. De uitvoering ligt bij Atradius Dutch State Business voor rekening en risico van de Staat.	Ministerie van Financiën
Invest International	Vanuit het kernkapitaal van Invest-International is het mogelijk om leningen en durfkapitaal te verstrekken. Hierbij heeft Invest International grote beleidsvrijheid, mits het binnen hun mandaat blijft. In de praktijk richt Invest-International zich met haar kernkapitaal op financiering van internationale projecten van bedrijven die bijdragen aan het oplossen van internationale vraagstukken (sustainable development goals) met als doel bijdragen aan het bbp en banen in Nederland.	Ministerie van Financiën en Ministerie van Buitenlandse Zaken
Handelsmissies en economische diplomatie	Handelsmissies, economische diplomatie en het internationale netwerk van ambassades, consulaten en defensieattachés ondersteunen Nederlandse	Ministerie van Buitenlandse Zaken

INSTRUMENT	OMSCHRIJVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
	bedrijven bij de toegang tot buitenlandse markten en internationale waardeketens. Dit gebeurt onder meer door het leggen van contacten met buitenlandse overheden en bedrijven, het organiseren van economische missies, het signaleren van internationale marktkansen en het ondersteunen van Nederlandse bedrijven bij internationale positionering. Naast de bekende grote handelsmissies o.l.v. een bewindspersoon stimuleert het handelsinstrumentarium consortiumvorming; helpt het MKB bij beursdeelname of juridisch advies; en worden specifieke missies georganiseerd voor start-ups en vrouwelijke ondernemers. Voor de defensie-industrie speelt economische diplomatie een belangrijke rol, aangezien internationale defensiesamenwerking en overheidsrelaties vaak bepalend zijn voor markttoegang en exportkansen	

Bescherming van strategische belangen

De bescherming van de defensie-industrie tegen economische veiligheidsrisico's steunt op twee lagen: een defensiespecifieke laag, gericht op ongewenste zeggenschap over strategisch essentiële ondernemingen, en het bredere instrumentarium voor economische veiligheid dat ook op de sector van toepassing is. Een aanvullende bouwsteen is de inkooprol van Defensie, die als grootste afnemer rechtstreeks kan sturen op risicomitigatie rond cyber, IP en datatoegang. Onderstaand overzicht zet de instrumenten, het geadresseerde risico en het inzetmoment naast elkaar.

INSTRUMENT	GEADRESSEERD (VEILIGHEIDS)RISICO EN INZETMOMENT	WET- EN REGELGEVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
Defensiespecifiek instrumentarium			
Wet weerbare defensie-industrie (voorheen WWDVGI)	Sectorale defensieveiligheidstoets tegen ongewenste zeggenschap over wezenlijke krijgsmachtleveranciers; marktreguleringshoofdstuk voor leveringszekerheid, strategische voorraadvorming en capaciteitsborging binnen de NLDTIB.	Voorgenomen; pre-parlementaire fase (nieuwe wetgeving)	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en Ministerie van Defensie
Inkoopvoorwaarden Defensie (eisen rond cyber, IP, datatoegang en leveringszekerheid)	Risico's rond IP, data en zeggenschap; inzetbaar bij verwerving en contractuitvoering.	Bestaand (o.a. ADV/ABRO-eisen in contract, zie verderop in de tabel)	Ministerie van Defensie
Generiek EV-instrumentarium (ook van toepassing op de defensie-industrie)			
Wet vifo en sectorale investeringstoetsing	Ongewenste zeggenschap via investeringen, fusies en overnames in vitale sectoren en bij zeer gevoelige technologie. Inzetbaar bij verwerving of zeggenschapswijziging, vooraf getoetst.	In werking; reikwijdte wordt op onderdelen uitgebreid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Beschermingsvoorziening Economische Veiligheid (BEV)	Laatste redmiddel, mocht ander instrumentarium geen soelaas bieden, om een vervangende investering te doen indien een investering door een derde partij	Bestaand (vangnetregeling)	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

INSTRUMENT	GEADRESSEERD (VEILIGHEIDS)RISICO EN INZETMOMENT	WET- EN REGELGEVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
	nationale veiligheidsrisico's met zich meebrengt.		
Exportcontrole dual-use en militaire goederen	Ongewenste kennis- en technologieoverdracht; verspreiding naar partijen die een veiligheidsrisico vormen. Inzetbaar bij vergunningverlening voor uitvoer of overdracht.	Bestaand regime (nationaal en EU)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Kennisveiligheidsmaatregelen (Nationale Leidraad en Loket Kennisveiligheid) en het wetsvoorstel screening kennisveiligheid	Ongewenste overdracht van sensitieve kennis en technologie via kennisinstellingen en kenniswerkers. Inzetbaar bij internationale kennissamenwerking; (voorgenomen) screening vóór toegang.	Zelfregulering bestaand; wetsvoorstel screening voorgenomen	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ministerie van Justitie & Veiligheid
Wet strafbaarstelling spionage (uitbreiding strafbaarheid spionageactiviteiten)	Spionage, incl. lekken van gevoelige, niet-staatsgeheime bedrijfsinformatie; digitale spionage. Inzetbaar achteraf (strafrechtelijk).	In werking (2025)	Ministerie van Justitie & Veiligheid
WWKE en cyber- en fysieke weerbaarheidseisen (implementatie CER- en NIS2-richtlijn)	Aantasting van continuïteit en fysieke/digitale weerbaarheid van vitale processen. Doorlopend van toepassing op aangewezen kritieke entiteiten en vitale aanbieders.	Nieuwe wetgeving in behandeling	Ministerie van Justitie & Veiligheid samen met betrokken vakdepartementen
ABDO-/ABRO-eisen (Algemene Beveiligingseisen Rijksoverheidsopdrachten)	Beveiligingsrisico's bij opdrachten die raken aan de nationale veiligheid (bestuur, personeel, fysiek, cyber, cloud). Inzetbaar bij opdrachtverlening en gedurende de contractuitvoering.	Voorschrift; ABRO 2025 vervangt ABDO	Ministerie van Defensie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voor rijksbrede beveiligingskaders, waar relevant)

INSTRUMENT	GEADRESSEERD (VEILIGHEIDS)RISICO EN INZETMOMENT	WET- EN REGELGEVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
Aanbestedingsregels (Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied, ADV) en Toolbox veilig inkopen	Aanbestedingsrisico's: uitsluiten partijen, beperken (onder)aannemers, gegevensbeveiliging, leveringszekerheid. Inzetbaar bij aanbesteding en verwerving.	Bestaand wettelijk kader	Ministerie van Economische Zaken (Aanbestedingswet) en Ministerie van Defensie (toepassing binnen defensieaanbestedingen)
Bescherming van bedrijfs- en staatsgeheimen	Ongewenste openbaring of overdracht van gerubriceerde of bedrijfsvertrouwelijke informatie. Doorlopend, bij omgang met dergelijke informatie.	Bestaand kader (rubricering, ABDO/ABRO)	Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Voorwaarden bij subsidies en financieringsinstrumenten	EV-risico's bij overheidsfinanciering, waaronder kennisweglek via publiek gefinancierde innovatie. Inzetbaar bij verstrekking van subsidie of financiering bij sensitieve technologie.	In verkenning (EZK)	Beleidsverantwoordelijk vakdepartement (veelal Ministerie van Economische Zaken en Klimaat)
Aanvullende interventies gericht op eigendom of zeggenschap			
Contractuele en governance-afspraken	Aanvullende borging van strategische belangen, zoals kennisbehoud, leveringszekerheid, locatie van activiteiten of zeggenschapswijzigingen, wanneer bestaande instrumenten onvoldoende uitkomst bieden. Inzetbaar als relatief lichte interventie indien restrisico's resteren.	Casusspecifiek; binnen bestaande privaatrechtelijke en ondernemingsrechtelijke kaders	Betrokken vakdepartement (veelal Ministerie van Defensie, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat of Ministerie van Financiën)
Bijzondere zeggenschapsrechten (bijv. prioriteitsaandelen of vergelijkbare constructies)	Voorkomen van ongewenste wijzigingen in eigendom, strategie, kennislocatie, productiecapaciteit of andere voor de nationale veiligheid relevante activiteiten.	Mogelijk binnen bestaande juridische kaders; per casus beoordeeld conform het afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid	Ministerie van Financiën

INSTRUMENT	GEADRESSEERD (VEILIGHEIDS)RISICO EN INZETMOMENT	WET- EN REGELGEVING	VERANTWOORDELIJK MINISTERIE
Minderheidsdeelneming	Behoud van invloed op strategische besluitvorming, kennis, technologie, productiecapaciteit of leveringszekerheid wanneer andere interventies onvoldoende bescherming bieden.	Mogelijk binnen bestaande juridische kaders; per casus beoordeeld conform het afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid	Ministerie van Financiën
Meerderheidsdeelneming of volledige deelneming	Borging van cruciale capaciteiten, kennis, technologie of productie wanneer nationale veiligheidsbelangen niet op andere wijze voldoende kunnen worden beschermd. Inzetbaar als ultimum remedium.	Mogelijk binnen bestaande juridische kaders; per casus beoordeeld conform het afwegingskader uit de Nota Deelnemingenbeleid	Ministerie van Financiën

Bijlage 6: Procesbeschrijving inkoop

In het rapport wordt er regelmatig gerefereerd naar het inkoop- en besluitvormingsproces (de vraagzijde van de defensiemarkt, hoofdstuk 6). Deze bijlage geeft meer inzicht in hoe dit proces meestal verloopt, van de start – bij de behoeftestelling – tot de daadwerkelijke aanschaf van een product door inkoop.

Defensie hanteert een richten-inrichten-verrichten besturingsmodel. Richten gaat over het bepalen van doelen, ambities en prioriteiten. Inrichten betreft het vertalen van deze doelen naar processen, rollen, middelen en kaders: onder meer capaciteitsplanning, behoeftestelling, inkoopprocessen, innovatie-routes en juridische kaders. Verrichten is de feitelijke uitvoering: het voorbereiden en doorlopen van inkooptrajecten, contractering, levering, instandhouding en nazorg.

Richten

De verantwoordelijkheden van de krijgsmacht zijn vastgelegd in de Grondwet en vertalen zich naar drie hoofdtaken; dit vormt de basis voor het handelen van de krijgsmacht. De Defensienota 2026 vertaalt de grondwettelijke taken naar vier concrete doelstellingen voor de krijgsmacht voor de komende kabinetsperiode. Het eerste doel betreft het zo snel en goed mogelijk voorbereid zijn op een grootschalig conflict in NAVO-verband. Naast de internationale verplichtingen wil Defensie in staat zijn om de nationale veiligheid van het Koninkrijk te beschermen. Ten derde, is het doel van Defensie om een voortrekkersrol te spelen in het bevorderen van een sterker Europa in de NAVO. Ten slotte, anticipeert Defensie op veranderingen in de veiligheidsomgeving. Deze doelen geven richting aan de behoeftes voor de krijgsmacht.

Onderdeel van de Defensiedoelstellingen zijn de NAVO verplichtingen, die tot stand komen via het NATO Defence Planning Process (NDPP). Het NDPP-rapport identificeert *capability gaps* van de NAVO. Een *capability gap* is het verschil tussen de beschikbare capaciteiten (personeel, materieel, kennis) en welke capaciteiten Defensie nodig heeft om haar NAVO-doelstellingen te behalen. De NAVO verdeelt de *capability* targets over de bondgenoten via het NDPP, deels gebaseerd op een analyse van de krijgsmacht en de bestaande industrie. Hieruit volgen dus ook de *capability* targets voor Nederland en de rol die Nederland wordt geacht hierbij te vervullen. Ook krijgt Nederland vanuit de EU enige taken en zijn er taken die voortkomen uit nationale overwegingen, zoals de inzet in Caribisch Nederland. Nederland maakt op basis hiervan zelf een nationaal *capability*-plan, waarin met name de te bereiken effecten worden beschreven.

Het *capability*-plan vormt de basis voor het uitwerken van de behoefte (capaciteiten) van de krijgsmacht voor de toekomst. Via het bestedingsplan worden deze dan voor de komende kabinetsperiode uitgewerkt. De nieuwe behoeftes die voortvloeien uit de doelstellingen uit de Defensienota (incl. de NAVO *capability targets*) worden vertaald naar bestedingsplannen. De Directie Plannen (DPLAN) trekt dit proces. De bestedingsplannen zijn investeringsplannen met financiële onderbouwing voor de komende kabinetsperiode en worden goedgekeurd door het ministerie van Financiën (Comptabiliteitswet artikel 3.1). Na goedkeuring zijn deze plannen gekoppeld aan (nieuw) budget en gaat Defensie over op het (interne) proces voor het verder concretiseren van deze plannen.

In het jaarlijkse begrotingsproces van Defensie worden financiële middelen verdeeld via: de Defensiebegroting (hoofdstuk X) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF, hoofdstuk K). De Defensiebegroting bevat de jaarlijkse uitgaven voor personeel, kazernes, inzet, opleidingen en beleid. Het DMF is gericht op langlopende investeringen inclusief instandhouding

van materieel, zoals de aanschaf, opwaardering en vervanging van voertuigen, schepen en systemen. De Tweede en Eerste Kamer moeten de begroting en het fonds ieder jaar goedkeuren. Vervolgens vindt het proces plaats van planning, behoeftestelling, en verwerving, waarin Defensie bepaalt welke projecten en uitgaven prioriteit krijgen en hoe het beschikbare budget concreet wordt ingezet. Hierover wordt ook weer verantwoording afgelegd.

Inrichten

De interne besluitvorming voor investeringen om van behoefte naar plan te komen loopt via het Planningssystematiek en Investeringsbeheer (PS&IB) proces. Dit is het prioriterings- en besluitvormingsproces voor defensie-investeringen en zorgt naast een integrale benadering van investeringskeuzes voor een financieel duurzame wijze van planning en beheersing daarvan. De (materiele)behoeftes worden ingediend via projectkaarten.[271] De projectkaarten worden in het behoeftestellingberaad[272] gevalideerd op noodzaak en urgentie, en worden beoordeeld op aansluiting op het defensiebeleid en uitvoerbaarheid. Dit vormt het voorproces voor het Defensie *Lifecycle Plan* (DLP) waarin alle project- en beleidskaarten zijn verzameld om het uiteindelijke plan te vormen. Na opname in het DLP worden plannen verder uitgewerkt, bijvoorbeeld in een projectvoorstel. In deze uitwerking wordt het 'product-tijd-geld'-kader uitgewerkt. Als een project meer dan 250 miljoen is en niet-gemandateerd wordt, komt het in het DLP-beraad, anders gaat het in opdracht van het zogeheten portfolioberaad. Na goedkeuring vindt het project langjarige borging in het DLP. Wanneer een project een omvang heeft van meer dan 250 miljoen wordt het conform het DMP-proces ook aan de Tweede Kamer voorgelegd aan de hand van verschillende brieven, die onderaan dit document verder worden beschreven. Zowel de financiele directie van de onderdelen (F&C) als de overkoepelde financiele directie van Defensie (HDFC) zijn onderdeel van deze beraden. In box 6.2 in de hoofdtekst wordt hun rol beschreven.

Een projectvoorstel is ingericht op basis van een 'product-tijd-geld'-kader en gaat samen met een opdrachtnota als concrete opdracht van behoeftesteller naar de projectafdeling, waarvan inkoop onderdeel is. Het voorstel maakt de kernafwegingen voor de (materieel)behoefte expliciet: welke prestaties worden geleverd (in termen van goederen of diensten) in welk tijdsbestek en tegen welke kosten. Hierbij wordt gezocht naar de meest eenvoudige oplossing. Deze helpt om de meest eenvoudige, proportionele inkoop- en contractvorm te kiezen die nog steeds voldoet aan de behoefte. Door stapsgewijs te toetsen of eenvoudiger oplossingen volstaan, worden onnodig complexe trajecten voorkomen. Dit bevordert doelmatigheid en snelheid en verkleint uitvoeringsrisico's. Momenteel is industrieversterkend inkopen nog onvoldoende geborgd in deze aanpak. De overweging herkomst ontbreekt in deze afweging, en er wordt dus niet standaard gestuurd op waar Defensie iets inkoopt. Als de projectkaart is goedgekeurd in het portfolio- of DLP-beraad, stelt de behoeftesteller (DPLAN) een opdrachtnota of projectvoorstel op. Dit document dient als de basis voor een programma van eisen en daarmee het verdere inkoopproces.

Effect-gedreven behoeftestellen - Casus *challenge* counter-drones systemen

Een manier om innovatie- en industrieversterkend in te kopen is om meer op effect te sturen. Wanneer een voor een gewenste *capability* nog geen oplossing beschikbaar is kan deze worden ontwikkeld. Door daarbij op het gewenste effect, en niet op bepaalde specificaties te sturen, kan de markt worden uitgedaagd om met de best mogelijke oplossing voor het gewenste probleem te komen.

[271] *Of vanuit projectvoorstellen voor nieuwe capaciteiten of vervanging, block upgrade of midlife-update van huidige capaciteiten.*
[272] *Het behoeftestellingberaad wordt voorgezeten vanuit de Defensiestaf door Directeur Plannen.*

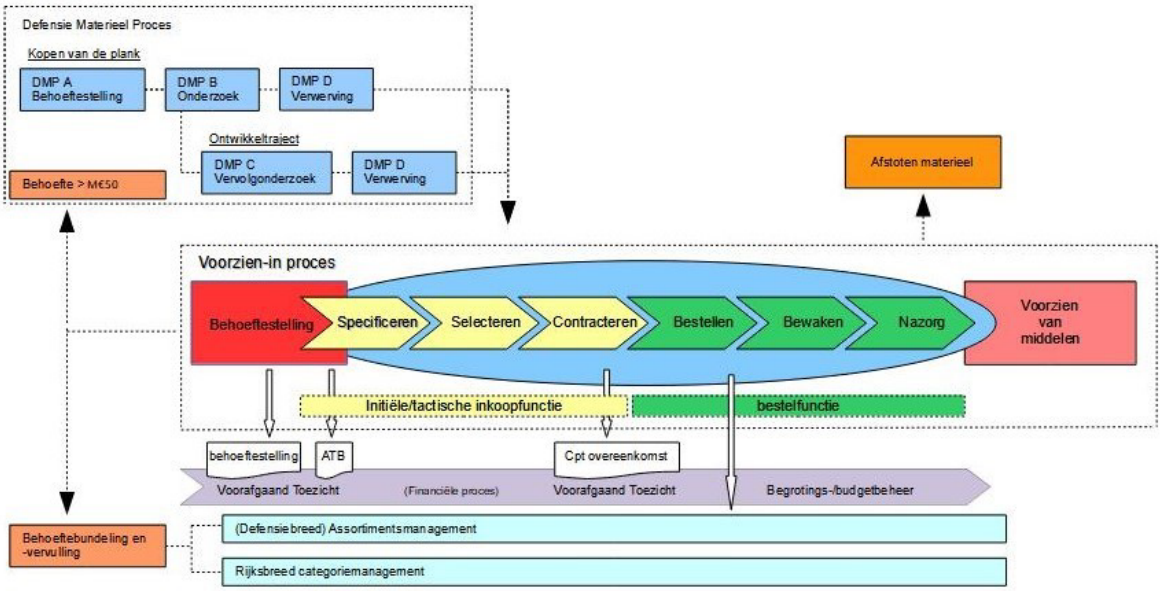
Defensie heeft recentelijk twee innovatie-uitvragen op de markt gezet, zogenoemde "*challenges*", voor de ontwikkeling van (counter)-drones systemen. De meest recente is begin maart uitgezet. Bedrijven zijn gedaagd om oplossingen te ontwikkelen voor het detecteren en onderscheppen van tactische Unmanned Aerial Systems (UAS) van bepaalde gewichts- en snelheidsklassen.

De specificaties zijn bewust minder strak gedefinieerd en gebaseerd op een bestaande capaciteitsvraag, waarbij een van de doelstellingen is om het voortzettingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht te borgen door gericht een nieuwe capaciteit op te bouwen.

De markt voor drones systemen kent veel spelers en is innovatief. Vanwege het hoog innovatieve karakter van de markt, is het lastig om de specificaties van de systemen vast te leggen. Ook is flexibiliteit een vereiste, om te voorkomen dat het systeem alweer verouderd is als de aanbesteding het inkoopproces heeft doorlopen. Door effect-gedreven behoefte te stellen en in te kopen worden de specificaties minder strak gedefinieerd en vooral gericht op invullen van de benodigde snel veranderende vraag.

Het bedrijf of consortium dat met een succesvolle oplossing komt, heeft uitzicht op een langdurige samenwerking met Defensie. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat succesvolle innovaties stranden of door andere landen worden opgepakt. Het doel is om een succesvolle effect-gedreven innovatie effectief op te schalen en te implementeren als capaciteit voor de krijgsmacht. Om voor voortdurende verbetering te zorgen kan met innovatieafspraken worden gewerkt.

Verrichten



Figuur 1: het 'voorzien in'-proces

Het 'voorzien in'- proces beschrijft de route van geconstateerde behoefte naar daadwerkelijke levering van producten en diensten. Het is daarmee niet alleen een reeks stappen, maar een manier om per behoefte bewust te kiezen hoe we de opgave neerleggen, hoeveel ruimte we laten voor verschillende oplossingsrichtingen en hoe we in de tijd sturen op product, tijd en

geld. Binnen dit proces worden alle goederen en diensten voor de defensieorganisatie ingekocht of aanbesteed. Het proces heeft bredere toepassingen dan enkel de inkoop, maar deze vallen buiten de scope van deze bijlage.

Het 'voorzien-in'-proces kent een initiële/tactische inkoopfunctie en een bestelfunctie. Het omvat zes opeenvolgende fasen: specificeren (behoefte en ruimte bepalen), selecteren (oplossingsrichtingen en partijen kiezen), contracteren (route en afspraken vastleggen), bestellen (beschikbaarheid operationeel organiseren), bewaken (uitvoering volgen en bijsturen) en nazorg (ervaringen borgen voor volgende trajecten), zoals weergegeven in figuur 1.

De specificatiefase is nauw verweven met de behoeftestelling. Het is de eerste stap in het inkoopproces en legt als het ware het fundament voor de vervolgstappen in dit proces. Binnen Defensie geldt als uitgangspunt dat de functionele eisen de basis vormen voor het Programma van Eisen (PvE). Het specificeren van de in te kopen goederen en diensten is een taak van de behoeftesteller. De specificatie wordt getoetst aan onder andere de rijksbrede en defensie-specifieke beleidsdoelen. Het verschilt per behoefte in hoeverre deze behoefte uitgebreid wordt gespecificeerd of niet. In deze fase wordt de behoefte vastgelegd welke prestaties in termen van product, tijd en geld leidend zijn, terwijl bewust wordt bepaald hoeveel ruimte er blijft voor alternatieve invullingen.

In de selectiefase kan de inkoopafdeling de markt benaderen. Op basis van de behoeftestelling wordt een inkoopaanpak vastgesteld conform de geldende aanbestedingsregels en -procedures en wordt bepaald welke partijen en oplossingsrichtingen het beste aansluiten bij de behoefte en de gekozen ruimte in product, tijd en geld. Wanneer single- of sole-source wordt aanbesteed en een opdracht een waarde van 2,5 miljoen euro of meer heeft wordt altijd aan de ADR gevraagd om een audit uit te voeren en adviseren over het aanbod van de marktpartij.

In de contracteringsfase vindt de gunning plaats. De gunning gebeurt schriftelijk, waarbij de vorm, afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht, kan variëren. In deze fase wordt de gekozen route vastgelegd in een passend contract zoals afspraken over levering, eventuele verdere ontwikkeling, risicoverdeling en go/no-go momenten worden zo ingericht dat zij aansluiten bij de mate van ruimte die in de eerdere fasen is gelaten.

De bestelfase doet een beroep op de afspraken in het contract. Vaak zal bestellen gelijktijdig plaatsvinden met het contracteren. Bij (multi-vendor) raamovereenkomsten en afroepcontracten vindt de bestelling over het algemeen later plaats. In deze fase wordt de gekozen route praktisch ingevuld door orders en afroepen zodanig te plannen dat de benodigde producten en diensten tijdig beschikbaar zijn voor de operatie en aansluitend op het beoogde tempo van invoering.

De bewaakfase controleert dat het contract wordt uitgevoerd. Hieronder wordt verstaan het bewaken van de werk- of bestelorder en/of overeenkomst (waaronder (multi-vendor) (raam)overeenkomsten en afroepcontracten), ook wel de uitvoering van het contract. Dat omvat onder meer het controleren of de producten/diensten correct en tijdig worden geleverd, de nakoming van garantieverplichtingen en de omgang met intellectueel eigendom en beveiliging.

In de nazorgfase wordt de continuïteit gewaarborgd. De nazorgfase ligt dicht tegen de bewakingsfase aan en omvat onder meer de betaling, afhandeling van claims/boetes, het evalueren van de relatie met partners/leveranciers, het bijhouden van de leveranciersdocumentatie.

Juridische kaders

De juridische kaders voor bovenstaand proces zijn Europese aanbestedingsregels en nationale wetgeving. Ze bepalen welke procedures zijn toegestaan, welke ruimte er is voor bijvoorbeeld onderhandelingsprocedures en welke eisen aan transparantie, non-discriminatie en proportionaliteit worden gesteld. Een juist gebruik van deze kaders beschermt de organisatie tegen juridische risico's en waarborgt een gelijk speelveld voor marktpartijen. De Europese aanbestedingsregels richten zich op gelijkwaardige kansen door aanbesteding voor te schrijven. Tegelijkertijd bieden de regels uitzonderingen van aanbestedingsplicht om op basis van onder andere veiligheidsbelangen, maar het gebruik hiervan moet wel zorgvuldig onderbouwd worden.

Informeren Tweede Kamer

De Tweede Kamer wordt primair via het Defensiematerieelproces (DMP) geïnformeerd over grote materieelkeuzes en wapensysteemgebonden IT-keuzes binnen Defensie. Het DMP bestaat parallel met de interne besluitvormingsprocessen en is het informatie en verantwoordingsproces aan de Kamer. Het proces bestaat uit meerdere fasen, namelijk: de A-fase (behoeftestellingsfase), de B-fase (onderzoeksfase), eventueel de C-fase (vervolgonderzoeksfase), de D-fase (verwervingsvoorbereidingsfase) en eventueel de E-fase (evaluatiefase). Het Defensie Projectenoverzicht (DPO) is het resultaat van de afspraken uit het DMP (boven de DMP-grens van € 100 miljoen) en het DMF. Gegeven het budgetrecht van de Tweede Kamer, dient het DMP als informatieproces over de uitgaven via het DMF. Het DPO is onderdeel van dit proces geeft een integraal jaarlijks overzicht van de materieel- en wapensysteemgebonden IT-projecten.

Bijlage 7: Internationale vergelijking[273]

Aanknopingspunten voor de Nederlandse beleidsstrategie

Overweeg het vergroten van internationale wederzijdse afhankelijkheden: poog bij afspraken over industriële participatie Nederlandse bedrijven in de toeleveringsketen van OEM's uit Europa en andere NAVO-lidstaten te positioneren. Focus in deze afspraken op onderdelen van de toeleveringsketen waar het comparatieve voordeel van Nederland het grootst is.[274]

Exportbevordering: bezie in hoeverre export actief gestimuleerd kan worden om de eenheidskosten van de Nederlandse defensie-industrie te verlagen. Bijvoorbeeld door Nederlandse defensiebedrijven mee te nemen op handelsmissies naar Europese en andere NAVO-lidstaten om de producten waar de Nederlandse industrie sterk presteert te verkopen. Op deze manier wordt de kans groter dat Nederlandse subonderdelen een belangrijkere rol krijgen in de keten (concurrentie op prijs, cf. punt hierboven over wederzijdse afhankelijkheden). Besteedt hier ook aandacht aan inzet van diplomatieke kanalen (e.g., ambassade netwerk, handelsmissies).

Voortzettingscapaciteit: zet in op versteviging van de Nederlandse voortzettingscapaciteit door op munitie, onderhoud, reparatie en herziening van belangrijke wapensystemen meer voorraad, kennis en capaciteit op te bouwen. Dit kan door bij de aanschaf van de munitie in een industriële participatie afspraak, of andere vorm afspraakvorm, te garanderen dat de munitie in een fabriek in Nederland wordt gebouwd. Tevens kan het verstandig zijn een strategische voorraad aan te leggen voor zowel munitie als onderhoudsonderdelen. Voor onderhoud, reparatie en herziening zal de krijgsmacht wellicht meer kennis, capaciteit en kunde moeten opbouwen en inschakelen.

De Nederlandse strategie laat zich het meest vergelijken met die van Denemarken. Qua urgentie (veiligheid en weerbaarheid) kan Nederland leren van Finland en wat industriebeleid mag de Nederlandse aanpak een stukje "Franser" worden (ook gelet op de urgentie).

Kern

Het Franse model is erop gericht om strategisch autonoom te zijn; onder andere door in te zetten op export. Frankrijk wenst zo min mogelijk afhankelijk te zijn van een grote militaire mogendheid (VS), en heeft hierin in de laatste decennia een duidelijk andere koers gevaren dan veel andere Europese landen. Het speerpunt van de Franse strategische autonomie is dat het een zelf ontwikkeld kernwapenarsenaal heeft, dat voor lancering – in tegenstelling tot het VK – niet afhankelijk is van de VS. Frankrijk brengt toeleveringsketens voor essentiële goederen nauwgezet in kaart, en afhankelijk van de uitkomst worden maatregelen genomen, zoals aanleg voorraden of het terughalen van productie naar Frankrijk.

Frankrijk heeft een defensie ecosysteem opgetuigd waarin de staat een grote rol speelt, zowel in termen van publiek eigenaarschap in defensiebedrijven als in het stimuleren van export door inzet van ambtelijke en diplomatieke kanalen. Een substantiële export is

[273] *Dit onderzoek is uitgevoerd door Joris van Toor (Ministerie van Financiën) op verzoek van de werkgroep.*
[274] *DNB (2026). The economic consequences of defence spending.*

onontbeerlijk om tegen een acceptabele prijs te kunnen voorzien in eigen wapensystemen. De Franse staat stimuleert met haar apparaat, maar ook met subsidies en fiscale regelingen, de defensie-industrie. Exportcontrole en -bevordering zijn nauw met elkaar verweven. Zo wordt in diplomatieke kringen Franse defensie-industrie gepromoot.

De defensie-industrie wordt in Polen, na vele consolidatieslagen, gedomineerd door het conglomeraat PGZ, kent relatief lage innovatie en is afhankelijk van niet-Europese landen. PGZ is een logge, inefficiënte organisatie die door de staat wordt bevoordeeld. Hierdoor kan het onvoldoende voorzien in de behoefte van de Poolse defensie en worden private bedrijven beperkt in hun ontwikkeling. Bij het verstrekken van overheidsopdrachten wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan economische overweging, zoals verdeling van werkgelegenheid tussen regio's. Defensie is vanwege de breed gevoelde dreiging van Rusland een belangrijk speerpunt van de regering. Om de capaciteiten toch in huis te hebben worden producten afgenomen van met name de Verenigde Staten.

De Finse cultuur en maatschappij is doordrenkt van vrees voor Rusland; en richt zich op 'total defense', niet alleen militair maar ook civiel. In het verleden is Finland meermaals in de steek gelaten door haar bondgenoten. Dat verklaart waarom het Finse volk en de regering in haar beleid zo min mogelijk rekent op hulp van het buitenland; zo is er een apart agentschap om essentiële toeleveringsketens te beschermen. Finland hanteert de instreek van totale defensie, wat betekent dat niet alleen militairen verantwoordelijk zijn voor de verdediging maar ook de private sector, civiele instellingen en de burgers.

Finland is met nog geen 6 miljoen inwoners te klein om een volwaardige, zelfstandige defensie-industrie te onderhouden en richt zich op munitie, draagbare wapens en reparatie, onderhoud en revisie. Het land maakt heldere keuzes in haar beleid. Zo richt het zich erop om een relatief lange periode, zowel in vredes- als oorlogstijd, voldoende middelen te hebben om zich te redden en te verdedigen. Er wordt in de eigen defensie-industrie niet ingezet op complexe wapensystemen, maar vooral op het aanhouden van voorraden van munitie en wapens. Ook wil het land, bij de aanschaf van materieel, kennis opbouwen van de aangekochte systemen, zodat de Finnen zelf het onderhoud en de verbetering ervan kunnen verzorgen. De Finse en/of Noorse staat is (gedeeltelijk) eigenaar van de drie grootste defensiebedrijven in Finland. Verder zijn er ongeveer 370 voornamelijk private bedrijven.[275] Finland maakt, net als andere landen, ook gebruik van government-to-government (GtG) afspraken. In deze gevallen gunt de exporterende regering namens de afnemende regering een overheidsopdracht aan de leverancier en biedt zij de benodigde uitvoeringsgaranties. Dit biedt voor de afnemende regering een voordeel vanwege grotere zekerheid; dit voordeel vertaalt zich daarmee ook in een comparatief voordeel voor de leverancier in het exporterende land t.o.v. een leverancier in een land zonder zulke GtG afspraken.[276]

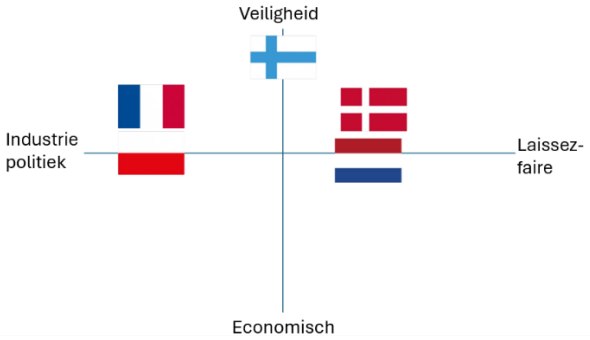
In Denemarken vindt er een heroriëntatie plaats van het belang van de defensie-industrie voor nationale veiligheid en de trans-Atlantische relatie. Van oudsher is er uitgebreide samenwerking met de VS; de samenwerking met Europa wordt momenteel verstevigd, het opschorten van de Deense defensie opt-out is daarvan een teken.

[275] *Tesi (2024). Defence – Market study on Finnish military product and dual use companies*
[276] *Zie voor meer informatie over government to government overeenkomsten: FRS (2025). Government-to-Government (G2G) agreements on the international arms market*

Denemarken wordt gekenmerkt door een hoge mate van innovatie in niche-producten die ze graag in toeleveringsketens op willen nemen om wederzijdse afhankelijkheden te vergroten. Er zijn 200 private Deense bedrijven en kennisinstellingen die werkzaam zijn in de industrie. Voor de aanschaf van defensiematerieel wordt ook veel gebruikgemaakt van import. In sommige nicheproducten is de defensie-industrie van hoge kwaliteit. Het beleid is erop gericht om deze bedrijven onderdeel te laten zijn / worden van internationale toeleveringsketens. Op deze manier kan wederzijdse afhankelijkheid worden versterkt wat de positie van het land kan versterken; ook in het geval van een oorlog(sdreiging).

Tegelijkertijd vergroot Denemarken de voortzettingscapaciteit op drie manieren. Denemarken experimenteert met nieuwe manieren om hier invulling aan te geven. 1) Er zijn twee GOCO (Government-Owned Contractor Operated) productielocaties opgezet waarbij een particulier bedrijf wordt ingehuurd om de locatie te beheren die de overheid in bezit houdt. Voor een munitiefabriek is op deze manier een samenwerking aangegaan met het Noorse Nammo. Op deze manier wordt de terugverdientijd verkort. 2) Denemarken beperkt Europese aanbesteding van haar defensieopdrachten. 3) Er worden nieuwe samenwerkingen tussen Deense bedrijven gevormd. Zo is de productie voor nieuwe patrouilleschepen gegund aan een nationaal consortium bestaande uit een ontwerpbedrijf, defensiebedrijf en een pensioenfonds.

Voor drie van de vier landen is veiligheid een belangrijkere overweging voor beleid dan economische overwegingen. Frankrijk en Polen bedienen zich meer van industriepolitiek waarbij de staat sturend is, in vergelijking met Nederland en de andere Europese landen (zie ook figuur 1 hieronder). Voor Finland geldt dat ook voor de grote defensiebedrijven, maar is er een laissez-faire beleid voor de private kleine bedrijven in de toeleveringsketen. Denemarken specialiseert zich, net als Nederland, op hoogtechnologische gebieden. Er lijkt meer en meer aandacht voor de veiligheidscomponent. Voor Polen is positieve impact van uitgaven voor economie van relatief groot belang. Uitgaven aan defensie ten opzichte van het bbp in 2023 bedragen: Frankrijk – 1.94%, Denemarken – 2.00%, Finland – 2.12%, Polen – 3.27%. Ter vergelijk: Nederland gaf in 2023 1.60% van het bbp uit aan defensie.[277]



Figuur 2: indeling van Nederland en de vier andere Europese landen op basis van doelstelling van de defensie-industrie (y-as) en de mate van overheidsinterventie (x-as). Bron: o.b.v. eigen inschattingen.

Zie voetnoot 278 voor de primaire bronnen van dit onderzoek

[277] *Voor de vergelijkbaarheid tussen landen worden cijfers van de NAVO gebruikt. De laatste gerealiseerde cijfers zijn uit het jaar 2023.*
[278] *Belangrijkste bronnen zijn DK: Forging GovernmentDefence Industry Relations: Can Denmark Exploit the Window of Opportunity for Defence Industry Growth Created by the Current Geopolitical Situation? PL: The restructuring process of the Polish defence industry in the twenty-first century: doing more of the same while expecting different results FR: French arms*

Toelichting

1. Wat zijn de overkoepelende strategische belangen van het land en (hoe) vertalen ze deze door naar de (beleids)doelen voor wat betreft de defensie-industrie?

Frankrijk stelt de waarborging van strategische autonomie centraal binnen haar industriële beleid. Door onafhankelijkheid van buitenlandse leveranciers als cruciaal uitgangspunt te nemen, wil Frankrijk een robuuste, brede technologische basis behouden, waarmee zowel nationale veiligheid als economische groei en werkgelegenheid binnen de sector ondersteund worden. Deze integrale benadering onderstreept het belang dat Frankrijk hecht aan de verwevenheid tussen defensiecapaciteit en nationale soevereiniteit.

In *Polen* zijn de centrale prioriteiten het garanderen van het voortbestaan van binnenlandse defensiebedrijven en het veiligstellen van een betrouwbare wapenvoorziening voor de Poolse strijdkrachten. Behoud van werkgelegenheid geldt hierbij als essentieel. Innovatie of exportgerichtheid staat in Polen duidelijk op de achtergrond, wat het beleid kenmerkt als vooral nationaal en behoudend van aard.

Finland kiest voor een pragmatische benadering, gericht op zoveel mogelijk nationale zelfvoorziening in defensiematerieel. Cruciaal zijn leveringszekerheid – in vrede en crisis – en een zo autonoom mogelijke voorzieningsketen in essentiële categorieën, met betrokkenheid van de lokale industrie. Expliciete exportdoelstellingen zijn in het Finse beleid afwezig.

Denemarken focust op nationale veiligheid, leveringszekerheid en het versterken van de technologische en economische positie via de defensie-industrie. Gezien de beperkte binnenlandse markt speelt export een dominante rol. Deens beleid stimuleert samenwerking van nationale bedrijven via afspraken over industriële participatie bij internationale aankopen met zowel Europese als Amerikaanse partners. Op deze manier probeert Denemarken een cruciale rol te verwerven in internationale toeleveringsketens. Recent heeft Denemarken ook een munitiefabriek heropend door een contract aan te gaan met het Noorse Nammo.[279]

A. Wat zijn de belangrijkste strategische en operationele doelstellingen van het land met betrekking tot zijn defensiecapaciteiten?

Frankrijk richt zich primair op het vervullen van de eigen defensiebehoeften, met behoud van een innovatieve en zelfvoorzienende defensie-industrie. Export speelt een cruciale rol: hogere productievolumes houden de eenheidskosten laag en maken het in stand houden van een hoogwaardige nationale defensie-industrie economisch haalbaar. Exportbeleid is daarnaast een geopolitiek instrument; door andere landen minder afhankelijk te maken van de VS en Rusland ondersteunt Frankrijk een multipolaire wereldorde. Wel heeft Frankrijk recent ook problemen ondervonden met de export van gevechtsvliegtuigen naar Egypte; de VS hield de export van wapens behorend bij de Rafale tegen omdat er Amerikaanse technologie in aanwezig is.[280]
Zie voor het antwoord voor *Polen* het antwoord onder 1 hierboven.

Voor *Finland* staat het tijdig en duurzaam invullen van materiële behoefte van de eigen krijgsmacht centraal. De nadruk ligt op de beschikbaarheid van munitie en het maximaliseren van

Exports The Business of Sovereignty FI: Ensuring security of supply: pragmatic defence autarky and Finland's defence industry.
Daar waar andere bronnen zijn gebruikt wordt een verwijzing in een voetnoot opgenomen.
[279] *Defensenews (2025). Denmark picks Nammo to restart ammo production at shuttered plant*
[280] Defensenews (2018). A jet sale to Egypt is being blocked by a US regulation, and France is over it

nationale onderhouds-, reparatie- en ondersteuningscapaciteiten, met producten op maat voor de lokale operationele omstandigheden. Het Finse beleid kenmerkt zich door samenwerking met kleine en middelgrote ondernemingen, gericht op innovatie en maatwerk in nicheproducten. Internationale samenwerking – vooral met Zweden en andere Scandinavische landen – wordt benut om kennis en technologische capaciteit te versterken, maar steeds met het oog op het behoud van autonomie en beperking van afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers.

Denemarken heeft als doel de defensie-industrie te versterken, de productiecapaciteit te verhogen en kritische technologische competenties veilig te stellen. Binnen dit kader worden innovatie, internationale integratie en publiek-private samenwerking actief bevorderd, om de concurrentiekracht en leveringszekerheid van de Deense sector te vergroten. Ze probeert de defensie-industrie in niches onderdeel te laten worden van internationale toeleveringsketens waardoor wederzijdse afhankelijkheid ontstaat. 80% van de omzet is bestemd voor export, naar met name de VS en Europa.[281]

B. Welke rol speelt strategische autonomie in de nationale veiligheidsstrategie?

Frankrijk beschouwt strategische autonomie als uitgangspunt van haar veiligheidsstrategie. Dit houdt in dat het land in staat wil zijn onafhankelijk te opereren en te beslissen in het internationale veiligheidsdomein, los van de politieke of economische invloeden van andere staten. De capaciteit om zelfstandig kernwapens te produceren wordt beschouwd als een essentieel onderdeel van deze autonomie. Hiermee onderstreept Frankrijk het belang van technologische en industriële zelfredzaamheid in de kritieke sectoren.

Voor *Polen* ligt de prioriteit bij het behoud van de nationale defensie-industrie, met inbegrip van werkgelegenheid en de waarborging van toelevering aan de krijgsmacht. Door structurele problemen in de binnenlandse defensieproductie is Polen echter in belangrijke mate aangewezen op import van militair materieel, vooral van buiten Europa (zie appendix 1). Kenmerkend is dat deze import veelal plaatsvindt zonder substantiële overdracht van kennis of technologie, hetgeen de afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers vergroot en de strategische autonomie beperkt.

Finland streeft naar een doelgerichte, beperkte mate van autarkie, met als doel altijd te kunnen voldoen aan essentiële defensiebehoeften onder uiteenlopende omstandigheden. Het Finse beleid focust op het ontwikkelen van lokale productie-, opslag- en onderhoudscapaciteit voor kritieke middelen, in combinatie met het aanhouden van eigen strategische voorraden.

Denemarken richt zich minder op strategische autonomie, maar beoogt door onderdeel te zijn van internationale leveringsketens, wederzijdse afhankelijkheden te creëren om de nationale veiligheid te versterken. Prioriteit ligt op nationale productie- en ontwerpbekwaamheid voor vitale systemen zoals maritieme technologie en, mogelijk, munitie. Hoewel er voorbeelden zijn dat opdrachten aan nationale consortia worden verstrekt, blijft de afhankelijkheid van buitenlandse – vooral Amerikaanse – bedrijven aanzienlijk.

C. In hoeverre is het industriebeleid gericht op het bevorderen van economische voordelen zoals werkgelegenheid, technologische innovatie, en economische groei binnen de defensiesector?

[281] *Deense Ministerie van Defensie (2021). National Defence Industrial Strategy of the Danish Government Strengthened cooperation for Danish security*

Frankrijk hanteert een industrieel beleid dat sterk is gericht op het stimuleren van werkgelegenheid, technologische innovatie en economische groei binnen de defensiesector. De sector kent daarnaast positieve spill-overs naar civiele industrie. Export wordt gezien als een essentieel element, niet alleen om het concurrentievermogen en de handelsbalans te versterken, maar ook voor het behoud van hoogwaardige werkgelegenheid.

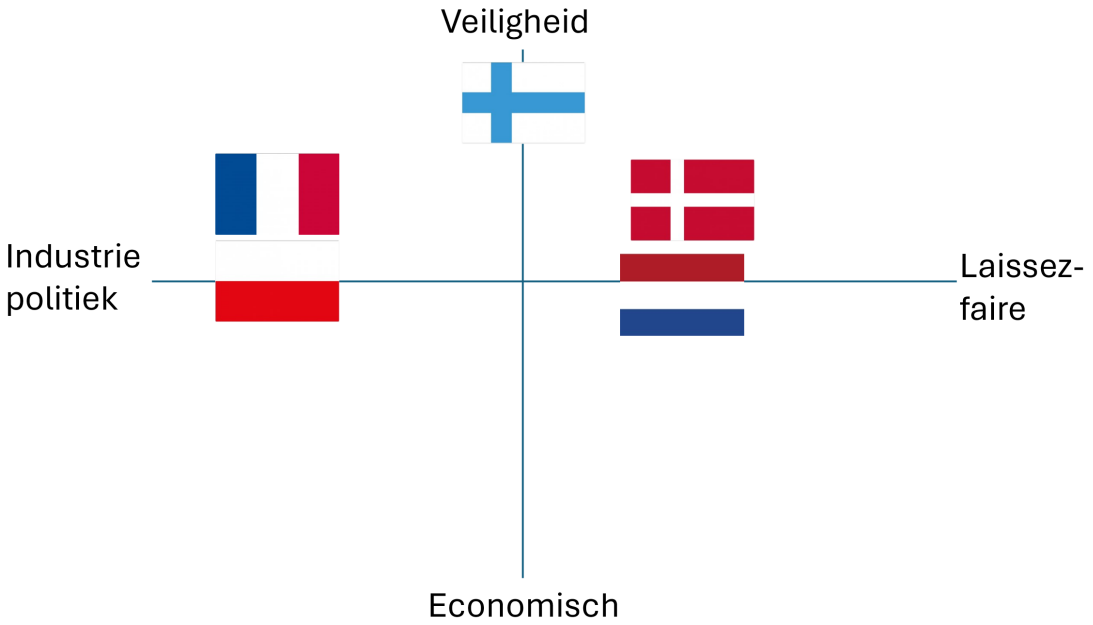
In *Polen* zijn economische belangen eveneens integraal onderdeel van het defensie gerelateerde industriebeleid. Er is expliciet aandacht voor werkgelegenheid, regionale ontwikkeling en economische groei.

Het *Finse* industriebeleid bevordert werkgelegenheid en innovatie, maar deze economische voordelen zijn ondergeschikt aan de primaire veiligheidsbelangen. Samenwerking tussen overheid, defensie en bedrijfsleven resulteert in aanzienlijke investeringen in R&D, en het behoud van lokale bedrijven wordt gezien als belangrijk voor de nationale paraatheid. Groei en export zijn echter niet de hoofdprioriteit.

In *Denemarken* zijn economische voordelen niet de voornaamste overweging bij het defensie-industriebeleid. Wel wordt bij importtransacties voorgeschreven dat de binnenlandse industrie participeert: buitenlandse leveranciers moeten een gelijkwaardig bedrag investeren in Deense bedrijven, waarbij recent is bepaald dat deze investeringen functioneel gerelateerd dienen te zijn aan het geleverde systeem (afname munitie moet voor gelijk bedrag geïnvesteerd worden in munitie van een Deense leverancier).

D. In hoeverre neemt het defensie-industrie beleid politieke doelen mee, zoals geopolitieke invloed en diplomatieke verhoudingen?

Op de y-as varieert de mate waarin het beleid zich richt op veiligheid versus economische overwegingen; op de x-as wordt aangegeven in hoeverre landen industriepolitiek voeren of juist meer een laissez-faire aanpak hanteren. Denemarken hanteert meer een laissez-faire aanpak en defensie-bedrijven zijn veelal in private handen. Bij grote bedrijven is relatief veel overheidssturing, kleinere bedrijven zijn veelal privaat. In Finland is de maatschappij en politiek doordrenkt van een focus op paraatheid en veiligheid, economische overwegingen zijn van ondergeschikt belang. In Denemarken lijken het belang van veiligheid en economie wat meer in balans te zijn. Polen heeft met haar PGZ een groot conglomeraat dat ook veel politieke bemoeienis kent; naast veiligheid is ook werkgelegenheid een belangrijke overweging in het beleid richting de defensie-industrie. Voor Frankrijk geldt dit ook, maar de indruk is dat het veiligheidsaspect / strategische autonomie prevaleert ten opzichte van economische belangen.



In alle onderzochte landen hangt het belang van veiligheid en de defensie-industrie beperkt af van welke politieke kleur aan de macht is. Zo erkent ook Rassemblement National het belang van de defensie-industrie en de wapenexport.[282] De belangrijkste partijen in Polen onderschrijven het doel om 5% aan defensie uit te geven. Wel richt de PiS zich meer op de VS dan de partij van huidig premier Tusk, die ook juist de focus meer op Europese samenwerking willen leggen.[283] In Finland is er momenteel een parlementaire werkgroep waar alle politieke partijen zitting in hebben aan de slag om de ontwikkeling van de nationale defensie tegen het licht te houden.[284] In Denemarken levert de partij die van oudsher terughoudender was met defensie-uitgaven, de Sociaal-Democraten, nu de premier Mette Frederiksen die juist een enorme impuls heeft gegeven aan de defensiebudgetten.[285]

2. Welke comparatieve voordelen heeft het land op het vlak van de defensie-industrie? In welke gebieden en sectoren onderscheidt het land zich binnen de Europese markt?

Frankrijk beschikt over een hoogopgeleide beroepsbevolking en sterke technologische competenties, in zowel luchtvaart, maritiem als landmaterieel (Thales, Dassault, Naval Group, Nexter / KNDS). Deze sectoren kenmerken zich niet alleen door hun innovatievermogen, maar ook door hun schaalgrootte, gebaseerd op omvangrijke export, waarmee zij zich duidelijk onderscheiden binnen Europa.

Polen heeft als comparatief voordeel de capaciteit om technologie en materieel te leveren die compatibel zijn met oude Sovjetsystemen, wat bijzonder relevant is gezien het gebruik van deze systemen door Oekraïense strijdkrachten. De Poolse defensiesector richt zich op de productie en levering van wapens, munitie, uitrusting en vooral diensten – denk aan onderhoud, reparatie en revisie – voor land- en raketstrijdkrachten, evenals snelle grootschalige leveringen aan zowel nationale als geallieerde strijdkrachten.

[282] *RN (2022). La Defense*
[283] *GMFUS (2025). Poland's High-Stakes Election: Security and Strategy*
[284] *Nordic defense sector (2025). Parlamentarisk arbejdsgruppe skal gennemgå Finlands forsvar*
[285] *Deense ministerie van Defensie (2025). Agreement putting Denmark at more than 3 pct. of GDP allocated for defence in 2025 and 2026*

Finland onderscheidt zich met nicheproducten op het gebied van geavanceerd landmaterieel – zoals de Patria AMV –, hoogwaardige munitie, en onderhoud en integratie van defensiesystemen. Bovendien is Finland sterk in maritieme technologie bestemd voor extreme, arctische omstandigheden. De Finse defensieproducten zijn vaak specifiek ontwikkeld om te functioneren in een complexe, koude en ijzige omgeving.

Denemarken heeft comparatieve voordelen in de productie van componenten, geavanceerde software, radar- en maritieme technologie en ontwerp, en specifieke niches zoals drones en radiocommunicatie. De industrie is voornamelijk gericht op hoogwaardige nicheproducten die geïntegreerd zijn in internationale waardeketens.

A. Wat is de beschikbaarheid van de productiefactoren en is er mogelijkheid tot opschaling van de defensie-industrie?

Voor *Frankrijk* bestond de steun in het recente verleden aan de defensie-industrie voornamelijk uit financiering van defensietechnologieprojecten — waardoor het mogelijk was om kennis en expertise te ontwikkelen zonder dat dit uiteindelijk leidde tot massaproductie. De huidige uitdaging ligt zowel in het voorbereiden op de toekomst door het beheersen van nieuwe technologieën, als in het ontwikkelen van industriële productiecapaciteit.[286] Er is een mentaliteitsverandering nodig, met name door het ontwikkelen van participatieve innovatie-initiatieven die gericht zijn op het verzamelen van innovatieprojecten vanuit de krijgsmacht, en open innovatieprojecten, waarmee nieuwe technologieën kunnen ontstaan bij bedrijven die soms nog geen direct onderdeel uitmaken van de defensiesector. Sinds 2021 is de omzet van de Franse bedrijven in de SIPRI top 100 met 8.7% gedaald in constante prijzen.[287]

Polen is afhankelijk van import van vooral Amerikaanse bedrijven. De eigen productie is in volume de laatste jaren wel flink gegroeid.[288] In de periode 2019-2022 werd er per jaar voor een waarde van EUR 880 miljoen door de Poolse industrie geproduceerd voor de Poolse defensie, in de periode 2022-2025 nam dit toe tot EUR 3.74 miljard per jaar. Tegelijkertijd blijft Polen afhankelijk van het buitenland; de niet-Europese import is in dezelfde periode ongeveer in gelijke mate gestegen.

Voor *Finland* beperkt het kleine binnenlandse afzetgebied snelle groei; tegelijkertijd beoogt Finland ook niet om haar industrie te laten groeien. Leveringszekerheid is voor hen van het grootste belang. Via partnerschappen met buitenlandse producenten en internationale ketens kan opschaling plaatsvinden. Betrouwbare aanvoerlijnen van noodzakelijke systemen en producten is het belangrijkste aandachtspunt bij het aangaan van zulke afhankelijkheidsrelaties. Om aanvoer in oorlogstijd te waarborgen worden met partners afspraken gemaakt om voldoende munitie en reserveonderdelen ter beschikking te hebben.

In *Denemarken* is schaarste aan hoogwaardig personeel een belemmering voor opschaling; temeer omdat de focus op hoog-technologische productie is.

[286] *Kowalski (2024). The French procurement transformations: A historical perspective over sovereignty and innovation*
[287] *Voor inflatie worden Eurostat HICP inflatiecijfers voor Frankrijk toegapast. Voor Airbus hanteren we aanname dat 25% in handen is van Frankrijk; voor MBDA geldt dat 37,5% in handen is van Airbus en rekenen we dus 37,5%*25% toe aan Frankrijk; voor KNDS rekenen we 50% toe aan Frankrijk.*
[288] *IFW Kiel (2025). Military procurement tracker*

B. Is het land in bezit van grondstoffen, ruimte en/of een gunstige geografische ligging? Wat is het werkloosheidcijfer en opleidingsniveau? Hoe borgt het land toegang tot grondstoffen? Wat is de bezettingsgraad van de industrie?

In een rapport in 2016 van het JRC is geconcludeerd dat Europa voor belangrijke grondstoffen voor de defensie-industrie in grote mate afhankelijk is van landen buiten Europa, met name: China, VS, Zuid-Afrika, Australië.[289] Tegelijkertijd vermeldt het rapport dat vertegenwoordigers van de defensie-industrie destijds benoemden dat toegang tot grondstoffen destijds geen potentieel knelpunt vormde voor de defensie-industrie. Hoofdleveranciers en de grootste aannemers importeren doorgaans namelijk geen grondstoffen, maar halffabricaten, en hoogwaardige materialen zoals speciale legeringen en composietmaterialen. De Europese defensie-industrie is sterk afhankelijk van een stabiele en efficiënte toeleveringsketen voor materiaal. De EU is goed in het produceren van hoogwaardige legeringen, maar is voor luchtvaartwaardige koolstofvezels en hun grondstoffen grotendeels afhankelijk van de VS en Japan.

Finland heeft een overheidsstrategie over defensie-gerelateerd materiaalbeleid.[290] Een kernpunt van het materiaalbeleid is het waarborgen van de militaire paraatheid. Finland moet in staat zijn om haar kritische verdedigingssystemen in alle veiligheidssituaties zelfstandig te laten functioneren. Dit vereist toegang tot technologie, materialen, componenten en het recht om aangekochte technologie aan te passen. Binnenlandse partners zijn hierbij essentieel, met strategische partners als vaste schakel in het onderhoud en de doorontwikkeling van kritieke systemen en materialen. Het garanderen van deze paraatheid vereist langdurige samenwerking met universiteiten, onderzoeksinstellingen, technologiebedrijven en de defensie-industrie. Een levensvatbare, internationaal concurrerende binnenlandse defensie-industrie is van wezenlijk belang voor het behoud van de defensiecapaciteit en de militaire paraatheid van Finland. De industrie heeft een belangrijke rol in het onderhoud van wapensystemen en de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten, vooral op kritieke gebieden die niet elders kunnen worden verkregen. Hoewel veel wapensystemen uit het buitenland worden aangekocht, moet Finland op eigen bodem over voldoende kennis en aanpassingsvermogen beschikken om deze systemen zelfstandig te kunnen bedienen in alle situaties. Bedrijven wil Finland ook in staat zijn om als systeemintegratoren op te treden. De technologische paraatheid, vooral op het vlak van digitalisering, AI, data-analyse en autonomie, wordt steeds belangrijker.

Frankrijk zal uiterlijk in 2026 een realtime-analyse van toeleverings- en waardeketens invoeren, door het creëren van een digitaal hulpmiddel dat gebruik maakt van douanegegevens.[291] Tegelijkertijd zullen ministeries en vitale organisaties de lijst met goederen die essentieel zijn voor de continuïteit van het nationale leven vaststellen en regelmatig bijwerken. Zij zullen specifiek het niveau van kritikaliteit en afhankelijkheid van deze goederen beoordelen. Het doel van deze inventarisatie is om reserves aan te leggen die voldoende autonomie garanderen in de eerste weken van een groot conflict dat nationale bevoorradingsroutes zou kunnen verstoren, en om leveringszekerheid veilig te stellen. Dit werk kan ook de omschakeling van de civiele economie en civiele voorraden betreffen. Er zal bijzondere aandacht worden besteed aan het specifieke geval van overzeese gebieden, gezien hun potentieel (geostrategisch, economisch, militair) en hun beperkingen (afgelegen ligging, sterke afhankelijkheid van logistieke ketens) en de noodzaak om de continuïteit van hun kritieke bevoorrading te waarborgen.

[289] *Europose Commissie (2016). Raw materials in the European defence industry*
[290] *Finse ministerie van Defensie (2023). Puolustushallinnon materiaalipoliittinen strategia*
[291] *Franse overheid (2025). National Strategic Review 2025*

Corrigerende maatregelen (relokalisatie, prepositionering, diversificatie, eventueel het aanleggen van een strategische voorraad) voor als zodanig gedefinieerde vitale goederen zullen worden vastgesteld en uiterlijk in 2030 volledig operationeel zijn. Tegelijkertijd zullen aan het begin van 2026 de productiecapaciteiten van de belangrijkste sectoren, die een noodcapaciteitsverhoging mogelijk maken, worden vastgesteld. De interministeriële delegatie voor de beveiliging van de aanvoer van strategische mineralen en metalen (DIAMMS) zal deze elementen in haar werkzaamheden opnemen.

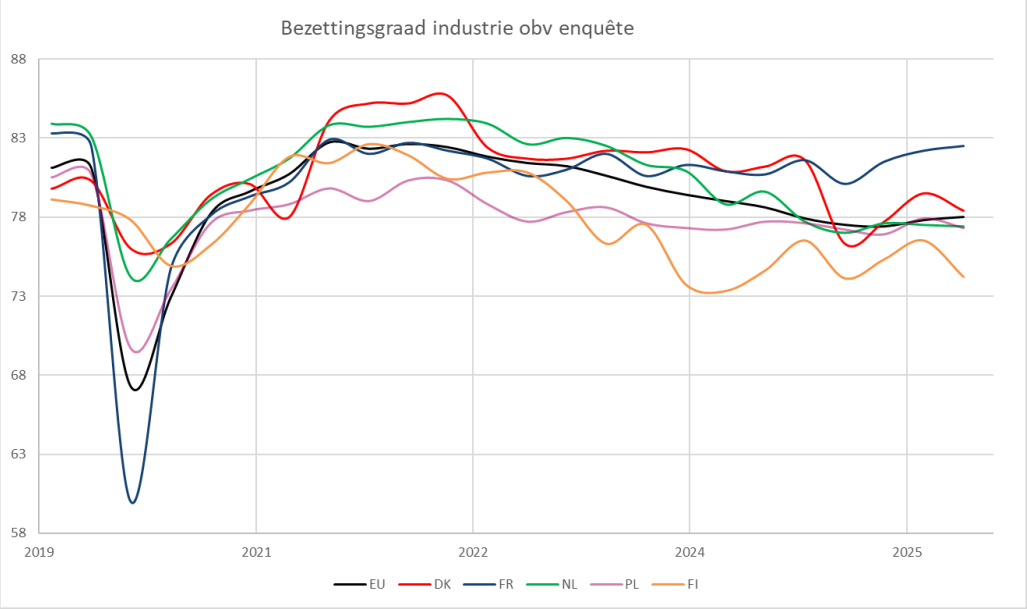
Polen en in mindere mate Finland en Denemarken hebben gezien het conflict in Oekraïne een belangrijke ligging. Polen is belangrijk in de doorvoer van militaire steun aan Oekraïne. Finland deelt een grote grens met Rusland. Denemarken wordt in NAVO verband gezien als stationerings- en doorvoergebied.[292] Relatief ten opzichte van Nederland zal ruimtegebrek in deze landen een minder groot probleem vormen.

Van de onderzochte landen lijken qua ruimte op de arbeidsmarkt vooral Frankrijk en Finland kansrijk voor opschaling. Arbeidsparticipatie is hoog in Nederland en Denemarken, maar daar is ook het aandeel part-timers hoger in vergelijking met de andere landen (zie tabel hieronder). In Nederland is dit aandeel parttimers persistent hoog, wat waarschijnlijk slechts beperkt ruimte biedt. De werkloosheid is laag in Nederland en Polen en relatief hoger in Finland, Frankrijk en Denemarken.[293]

2024	Werkloosheid % (15-74)	Arbeidsparticipatie % (20-64)	Deel werknemers part time (20-64)
European Union - 27 countries	3.9	75.8	17.1
Denmark	4.6	80.2	23.5
France	4.8	75.1	16.5
Netherlands	2.8	83.5	38.6
Poland	1.8	78.4	5.5
Finland	5.8	77.0	15.0

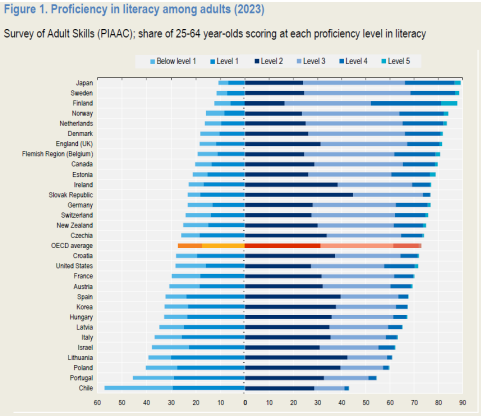
Als voor andere landen mogelijk is om het niveau van bezettingsgraad van de Franse industrie te bereiken, biedt dat kansen voor opschaling. Sinds het herstel van de coronapandemie is de bezettingsgraad van de EU-27 afgenomen tot momenteel 78%. Frankrijk zit hier duidelijk boven, terwijl Finland er duidelijk onder zit. De andere landen waaronder Nederland zitten op het Europees gemiddelde.

[292] *Deense Ministerie van Defensie (2021). National Defence Industrial Strategy of the Danish Government Strengthened cooperation for Danish security*
[293] *Eurostat (2026). Part-time employment and temporary contracts - annual data*



Bron: *Time series - Economy and Finance - European Commission*

Voor opleidingsniveau is geen eenduidige maatstaf. Bovendien is er tussen de onderzochte landen een verschillend beeld wat betreft de huidige beroepsbevolking en de huidige 15-jarigen. De leesvaardigheid van de beroepsbevolking is hoog voor Finland, Denemarken, gemiddeld voor Frankrijk en laag voor Polen.[294] Op basis van de PISA 2022 van de OECD waarin basisvaardigheden (wiskunde, lezen en wetenschap) van 15-jarigen worden vergeleken is het opleidingsniveau van Finland, Polen en Denemarken hoog en redelijk vergelijkbaar.[295] Frankrijk loopt hierin achter, en heeft een vergelijkbaar niveau als Nederland.



Figuur 3: leesvaardigheid

C. Hoe ziet de huidige sectorstructuur van het desbetreffende land eruit?

Frankrijk heeft een geconcentreerde sectorstructuur met een aantal grote spelers, zoals KNDS France, Naval Group, Dassault Aviation, Airbus, MBDA, Safran en Thales. In totaal spreekt de Franse staat van 5000 bedrijven en 400.000 banen in de totale sector, waarvan 165.000 in de wapenindustrie.[296] Bedrijven met een significante mate van staatseigendom vormen de kern van

[294] *OECD (2025). Education at a Glance*
[295] *OECD (2023). PISA Results 2022*
[296] *Franse ministerie van Buitenlandse Zaken*

deze sector, ondersteund door een omvangrijk overheidsapparaat, dat vooral export stimuleert. Competitie tussen de grote defensieconglomeraten is beperkt, hetgeen tot een sterke marktdominantie leidt.

De *Poolse* defensie-industrie is eveneens sterk gecentraliseerd, waarbij de staatsgeleide holding PGZ het zwaartepunt vormt. PGZ omvat direct of indirect tientallen ondernemingen, en er is sprake van actieve politieke sturing ten gunste van binnenlandse productie. De bedrijfsstructuur en aanbestedingspraktijken (PGZ krijgt een voorkeursbehandeling) resulteren in inefficiënties wat de groeimogelijkheden en prestaties van private defensiebedrijven belemmert.

In *Finland* bestaat de defensiesector uit circa 370 bedrijven, overwegend kleine en middelgrote ondernemingen, aangevuld met enkele grotere firma's zoals Patria, NAMMO en Millog die direct of indirect in handen zijn van de Finse en / of Noorse overheid.[297] De sector kenmerkt zich door nauwe, pragmatische samenwerking tussen overheid, industrie en krijgsmacht, met als uitgangspunt zelfvoorziening op gebied van onderhoud en productie, zoals munitie.

De *Deense* defensie-industrie omvat meer dan 200 bedrijven en kennisinstellingen, allemaal in private handen. De sector is relatief klein en richt zich op hoogtechnologische nicheproducten en componentenlevering aan grote internationale concerns. Export, participatie in internationale waardeketens en samenwerking met buitenlandse Original Equipment Manufacturers zijn leidend in de sectorstructuur.

D. Wat zijn de knelpunten in het land m.b.t. de defensie-industrie?

Frankrijk kent als belangrijkste knelpunten een sterke afhankelijkheid van exportmarkten en buitenlandse afnemers voor het behoud van productiecapaciteit en schaalvoordelen. Het besluitvormingsproces in de defensiesector wordt daarnaast gekenmerkt door een beperkt publiek debat en een marginale rol voor NGO's en het parlement, wat kan leiden tot een gebrek aan transparantie en maatschappelijke legitimatie.

Polen ondervindt problemen als gevolg van technologische achterstand, een lage exportcapaciteit en een grote afhankelijkheid van staatssteun en gecentraliseerd management. Inefficiënties vloeien voort uit de overcentralisatie rondom staatsbedrijf PGZ. Bovendien worden private ondernemingen benadeeld bij overheidsopdrachten door systematische bevoordeling van staatsbedrijven, wat een negatieve impact heeft op concurrentiekracht en modernisering.

De *Finse* defensiesector heeft als grootste uitdaging het ontbreken van schaalvoordelen en beperkte financiering voor grootschalige programma's. Daarnaast is er een afhankelijkheid van internationale partners voor de afname van complexe systemen.

Voor *Denemarken* zijn belangrijke knelpunten de beperkte omvang van de thuismarkt, afhankelijkheid van export en hoge toetredingsdrempels voor kleine bedrijven (bv mbt cyberveiligheid). Daarnaast zijn fragmentatie van de sector en beperkte publieke en politieke steun traditionele aandachtspunten. Ook een gebrek aan hoogwaardig arbeidsaanbod is een rem.

[297] *Patria is voor 50.1% in handen van de Finse overheid. De rest is in het bezit van Kongsberg dat op haar beurt weer voor iets meer dan 50% in het bezit is van de Noorse staat. Patria bezit op haar beurt 62% van Millog en 50% van NAMMO, een Noors bedrijf, de andere 50% zijn in het bezig van de Noorse overheid.*

Op basis van de data over patenten van 2000 tot en met 2020 worden er in Frankrijk en Finland relatief veel patenten aangevraagd, terwijl het voor Polen juist laag is. Denemarken ligt in de middenmoot.[298]

E. Wat is de mate van innovatie en technologische voorsprong in de defensie-industrie?

Frankrijk kent een hoge mate van innovatie en technologische voorsprong, mede door substantiële investeringen in onderzoek en ontwikkeling en de aanwezigheid van gespecialiseerde opleidingen.

Innovatie binnen de *Poolse* defensie-industrie is matig. Hoewel er investeringen plaatsvinden, blijft het technologisch niveau achter bij West-Europese en Amerikaanse concurrenten.

Finland kent een relatief hoge mate van innovatie in nicheproducten, dankzij doelgerichte investeringen in R&D, samenwerking met universiteiten en technologische bedrijven, en de focus op gespecialiseerde oplossingen. In markten als cyberbeveiliging, maritieme technologie en geïntegreerde MRO-diensten (maintenance, repair en overhaul – onderhoud, reparatie en herziening) is sprake van technologische voorsprong binnen Europese nichemarkten.

De *Deense* defensie-industrie heeft een hoog innovatie- en technologisch niveau, met sterke posities op het gebied van geavanceerde software, radar-, drone- en communicatietechnologie.

F. Welke defensiesectoren in het desbetreffende land presteren beter dan die van andere landen?

In *Frankrijk* presteren de luchtvaart (Rafale, Airbus),- en maritieme sectoren en de productie van onderzeeboten sterk ten opzichte van andere Europese landen. Frankrijk heeft de capaciteit om haar eigen nucleaire wapens te maken.

De *Poolse* defensie-industrie presteert relatief sterk op het gebied van landmaterieel, artilleriesystemen (zoals de Krab), en man-portable luchtverdedigingssystemen (zoals de Piorun).

Finland excelleert vooral in landmaterieel, zoals de Patria AMV en NEMO-mortiersystemen, en scheepsbouw gespecialiseerd voor de specifieke omstandigheden van de Finse ligging, kou en ondiepe wateren. Ook het MRO-domein voor luchtvaartcomponenten en de adaptatie van buitenlandse systemen aan lokale operationele eisen is onderscheidend. Uitvoersuccessen zijn geboekt in de export naar o.a. Japan, Zweden en Polen.

Denemarken onderscheidt zich vooral op het gebied van software, radar, drone, radiocommunicatie en geavanceerde materialen. Hierbinnen wordt gefocust op de specifieke, arctische omstandigheden waar defensie in moet opereren.[299]

3. Wat voor concreet beleid aan maatregelen en instrumenten wordt door het land gevoerd om deze doelstellingen te bereiken?

Frankrijk beschikt over een breed instrumentarium ter bevordering van de defensie-export en het versterken van de industrie. Belangrijke maatregelen zijn staatsgaranties tegen wanbetaling via COFACE/Bpifrance, flexibele betalingsregelingen voor buitenlandse kopers, subsidies voor het

[298] *DNB (2026). The economic consequences of defence spending.*
[299] *National Defence Industrial Strategy of the Danish Government Strengthened cooperation for Danish security*

marktklaar maken van wapensystemen (artikel 90), en interministeriële exportondersteuning via CIEEMG, waarbij opmerkelijk is dat dezelfde instanties export zowel bevorderen als reguleren. Daarnaast wordt de Franse diplomatie actief ingezet om export te ondersteunen, onder andere via ambassadeurs. Ook heeft Frankrijk een volwaardig ecosysteem waarin zowel privaat (Venture Capital als Private Equity) als publieke investeringen in defensiebedrijven gangbaar zijn.[300]

In *Polen* richt het beleid zich primair op het behoud van staatsbedrijven, met name de holding PGZ, die wordt voorgetrokken bij aanbestedingen. Dit belemmert de markttoegang en ontwikkeling van private bedrijven. Tegelijkertijd wordt voor het veiligstellen van de nationale bewapening sterk ingezet op import, vooral van hoogwaardige producten uit de VS en Zuid-Korea (zie appendix 1).

Finland voert een pragmatisch industriebeleid gericht op leveringszekerheid en de versterking van lokale productie en onderhoud.[301] Dit wordt nageleefd via industriële participatie-eisen in grote projecten, uitbouw van MRO (onderhoud, reparatie en revisie)-capaciteiten, strategische samenwerking met buitenlandse OEM's en de vorming van nationale voorraden. Tevens is er structurele samenwerking met kennisinstellingen gericht op innovatie.

Deense beleidsmaatregelen leggen de nadruk op innovatiebevordering, publiek-private samenwerking en het heropstarten van nationale munitieproductie. Nieuwe financieringsmodellen stimuleren samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en investeerders, zoals zichtbaar is in consortia rond maritieme projecten.[302]

A. *In welke mate importeert het land defensiematerieel?*

Frankrijk kent een zeer beperkte afhankelijkheid van import dankzij een robuuste binnenlandse defensie-industrie (zie appendix 1). Het beleid is gefocust op minimale import van materieel, met een duidelijke prioriteit voor binnenlandse productie en een actieve exportstrategie om economische en technologische onafhankelijkheid te waarborgen.

Polen daarentegen is juist sterk afhankelijk van de import van geavanceerd defensiematerieel, vooral uit de Verenigde Staten en Zuid-Korea. Hierbij gaat het veelal om complete wapensystemen die zonder substantiële overdracht van technologie of industriële participatie geleverd worden. Deze aanpak vergroot de afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers en komt de ontwikkeling van de nationale industrie en technologische soevereiniteit beperkt ten goede.

Finland importeert materieel hoofdzakelijk wanneer binnenlandse productiemogelijkheden of technologische kennis tekortschieten, zoals bij hoogwaardige gevechtsvliegtuigen of maritieme wapensystemen. In dergelijke gevallen wordt echter nadrukkelijk ingezet op lokale assemblage, onderhoud en integratie. Importcontracten bevatten steevast voorwaarden voor industriële participatie in Finland, waaronder de aanleg van nationale voorraden en versterking van de onderhoudsinfrastructuur.
Denemarken is eveneens afhankelijk van import, met name voor grote wapensystemen. Het Deense beleid vereist via regelingen over industriële participatie dat buitenlandse leveranciers een deel van de contractwaarde investeren in de Deense industrie, bijvoorbeeld door opdrachten of

[300] *Europese Commissie (2024). Access to Equity Financing for European Defence SMEs*
[301] *Finse ministerie van Defensie (2023). Puolustushallinnon materiaalipoliittinen strategia*
[302] *IPE (2023).PensionDanmark consortium gets go-ahead to develop Navy patrol vessel*

technologische samenwerking. Tevens wordt actief gelet op dat aangekochte systemen compatibel zijn met de systemen van bondgenoten. De aanbesteding wordt gemoderniseerd om ervoor te zorgen dat snel kan worden ingespeeld op veranderingen in wapensystemen (e.g., drones).[303]

B. In welke mate werkt het land samen met andere Europese landen op defensiegebied en onder welke voorwaarden?

Frankrijk is voorstander van Europese samenwerkingsverbanden zoals het European Defence Fund en ook samenwerkingen door bedrijven zoals Airbus en KNDS. Met Duitse bedrijven wordt hierin samengewerkt. Tegelijkertijd is het tegenstander van het verder supranationaliseren van de defensiemarkt, waarbij de Europese Commissie een grotere rol krijgt. Dit is ingegeven door de wens van Frankrijk om als groot land een relatief belangrijkere rol te blijven vervullen in besluitvorming en om verdere integratie van de defensie-industrie met de breder industrie, specifiek als het kwetsbaar is voor efficiënte van Duitse industriële bedrijven, te voorkomen. In dat laatste geval kan immers de efficiëntere Duitse generieke industrie sterker voor de dag komen dan de Franse.[304] Ook geeft Frankrijk prioriteit aan het behoud van nationale autonomie. Verschillen in nationale exportregels, vooral met Duitsland, leiden regelmatig tot spanningen, wat Europese industriële samenwerking belemmert.

Polen neemt in beperkte omvang deel aan Europese samenwerkingsplatforms, zoals PESCO en de European Defence Agency (EDA). De deelname aan grootschalige Europese defensieprogramma's blijft beperkt, vooral vanwege achterstanden in technologische capaciteiten en industriële infrastructuur. Hierdoor blijft de Poolse bijdrage aan diepgaande Europese projecten relatief marginaal.

Finland hanteert een proactieve samenwerkingsstrategie met andere Europese en vooral Scandinavische landen, met Zweden als voornaamste partner. De nadruk ligt op gezamenlijke research & development, gezamenlijke inkoop, en wederzijdse arrangementen rond onderhoud en strategische voorraden. Het NAVO-lidmaatschap heeft geleid tot verdere intensivering van bilaterale en internationale samenwerking, waarbij steeds wordt gewaarborgd dat Finse leveringszekerheid en nationale zeggenschap behouden blijven.

Denemarken werkt via de EU en de NAVO actief samen met zowel Europese als Amerikaanse partners. De recente afschaffing van de EU opt-out op het terrein van defensie vergroot de mogelijkheden voor bredere deelneming aan Europese samenwerking, naast de traditionele NAVO-relaties.

C. Welke regels en maatregelen heeft het land ingesteld om de export van defensiematerieel te ondersteunen of te controleren?

Frankrijk onderscheidt zich door een uitgebreid en actief exportregime. De administratieve toetsing van exportvergunningen gebeurt door gespecialiseerde organen zoals de CIEEMG, waarbinnen exportbevordering en exportcontrole nauw zijn verweven. Politieke en economische belangen bepalen in sterke mate de besluitvorming, zeker bij gevoelige exportdossiers, waarbij de uiteindelijke beslissing veelal door hoge functionarissen wordt genomen. Exportpromotie geldt als

[303] *Deense Ministerie van Defensie (2021). National Defence Industrial Strategy of the Danish Government Strengthened cooperation for Danish security*
[304] *Calcara (2025). Face to face: France, Germany and the future of the European defence industry*

expliciete beleidsdoelstelling; dit ondersteunt de technologische en economische positie van de Franse defensiesector.

Polen kent daarentegen een afnemende trend in de export van defensiematerieel sinds 2000. Ten opzichte van andere landen is het Poolse exportvolume duidelijk gedaald, mede als gevolg van technologische achterstand, onderontwikkelde exportcapaciteit en een binnenlandse focus van het industriebeleid.

Finland faciliteert de export van defensiematerieel, maar beschouwt export niet als strategisch kernpunt van het beleid. De exportondersteuning is primair gericht op het aanbieden van innovatieve technologische oplossingen en hoogwaardige nicheproducten, waarmee men inspeelt op specifieke marktvraag.

Denemarken combineert exportcontrole met een actief beleid voor industriële participatie. Bij grote buitenlandse aankopen worden verplichtingen opgelegd aan buitenlandse leveranciers om te investeren in de Deense defensie-industrie, wat innovatie en technologische ontwikkeling bevordert. De VS is de belangrijkste exportmarkt met 47% aandeel, gevolgd door Europa.[305]

D. Welke subsidies, leningen, belastingvoordelen/fiscale regelingen of andere financiële steunmaatregelen worden ingezet om de productiecapaciteit van de defensie-industrie te bevorderen?

Frankrijk beschikt over een omvangrijk pakket aan financiële instrumenten ter bevordering van export en productiecapaciteit (zie appendix 2 voor een uitgebreider overzicht en toelichting). Dit omvat staatsgaranties op exporten, leningen met gunstige voorwaarden (zoals geregeld onder artikel 90), en de inzet van exportstimulerende instellingen zoals COFACE en Bpifrance. Deze maatregelen zijn gericht op het versterken van de concurrentiepositie van Franse defensiebedrijven op internationale markten.

In *Polen* wordt vooral ingezet op substantiële staatssteun via subsidies en preferentiële aanbestedingsregels, in het bijzonder ten gunste van het staatsconglomeraat PGZ. Terwijl deze steun als essentieel wordt gezien vanwege de beperkte concurrentiekracht van PGZ, leidt de institutionele bevoordeling tot negatieve neveneffecten: een dalend moreel en verlies van vaardigheden onder personeel, hoge eenheidskosten door kleinschalige productie, een onderontwikkeld servicenetwerk en beperkte exportprestaties.

Finland ondersteunt haar defensie-industrie voornamelijk via kennisclusterinitiatieven die innovatie, technologische ontwikkeling en samenwerking tussen bedrijfsleven, overheid en kennisinstellingen stimuleren. Directe financiële steunmaatregelen spelen hier een veel minder prominente rol. Wel worden government-to-government (GtoG) acquisitiemodellen toegepast. Hierbij fungeert een Fins bedrijf als verkopende partij en staat de overheid garant met ondersteunende diensten. Dit is vaak een voorwaarde voor Finse bedrijven om aan internationale aanbestedingen deel te nemen.[306]
Denemarken kiest in specifieke gevallen voor directe marktbescherming; zo werd de bouw van maritieme patrouilleschepen zonder EU-aanbesteding aan een nationaal consortium gegund, ter

[305] *Deense Ministerie van Defensie (2021). National Defence Industrial Strategy of the Danish Government Strengthened cooperation for Danish security*
[306] *Finse ministerie van Defensie (2023). Puolustushallinnon materiaalipoliittinen strategia*

bevordering van binnenlandse productie en werkgelegenheid. Verder wordt vooral ingezet op het bevorderen van samenwerking tussen overheid, industrie en kennisinstellingen.[307] Zo is er ook een fonds waarin de overheid samen met de Deense industrie R&D-projecten financiert.

E. Wat voor marktordenings-/deelnemingenbeleid wordt gevoerd in de landen?

In *Frankrijk* is er een nauwe verwevenheid tussen de overheid en het bedrijfsleven. De grootste en belangrijkste bedrijven zijn deels in het bezit van de staat (Naval, Thales, KNDS France). Bovendien hebben deze bedrijven ook onderlinge belangen (e.g., Thales heeft een belang in Naval). Sommige bedrijven zijn privaat (Dassault) maar ook hier is de strategische invloed van de staat groot. De Franse Groupe BPCE is een belangrijk financier van de defensie-industrie.

De *Poolse* defensie-industrie is, na een consolidatiereeks in de afgelopen jaren, gecentreerd rond het conglomeraat PGZ dat volledig in handen is van de Poolse staat. Het bevat ongeveer 42 dochterondernemingen en krijgt in aanbestedingen ook een voorkeursbehandeling ten opzichte van andere, private bedrijven. Dit belemmert hun ontwikkeling. Een succesvol privaat bedrijf is WB Group dat ook wapens, onder andere drones, verkoopt aan Oekraïne.

De *Finse* Defensie- en Luchtvaartindustrie (AFDA 2023)[308] telt ongeveer 370, voornamelijk kleine en middelgrote particuliere ondernemingen. Een drietal grotere bedrijven, Patria, Millog en NAMMO[309] zijn direct of indirect in handen van de Finse en / of Noorse overheid.

De *Deense* defensie-industrie is nagenoeg volledig privaat. Er zijn meer dan 200 private bedrijven en kennisinstellingen die actief zijn binnen de sector.[310] De defensie-industrie wordt meer en meer gezien als van belang voor nationale veiligheid. Er wordt gestuurd op het ontwikkelen en behouden van belangrijke capaciteiten, zoals het ontwerpen, produceren en onderhouden van schepen. Een nieuw contract is daarom ook gegund aan een nationaal consortium en niet Europees aanbesteed.

[307] *Deense Ministerie van Defensie (2021). National Defence Industrial Strategy of the Danish Government Strengthened cooperation for Danish security*
[308] *AFDA (2023). Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry.*
[309] *Patria is voor 50.1% in handen van de Finse overheid. De rest is in het bezit van Kongsberg dat op haar beurt weer voor iets meer dan 50% in het bezit is van de Noorse staat. Patria bezit op haar beurt 62% van Millog en 50% van NAMMO, een Noors bedrijf. De andere 38% van Millog is in het bezit van Insta Group oy, een familiebedrijf, de andere 50% van NAMMO is in het bezit van de Noorse overheid.*
[310] *Deense Ministerie van Defensie (2021). National Defence Industrial Strategy of the Danish Government Strengthened cooperation for Danish security*

Appendix 1 - Europese im- en export

Frankrijk is van de onderzochte landen de enige netto exporteur, terwijl Polen en Denemarken relatief veel importeren. De import van Polen van maart 2022 tot en met mei 2025 is voor 62% van niet-Europese, waarschijnlijk grotendeels Amerikaanse, komaf.[311]

Land	Exports to gdp	Imports to gdp	Netto export to gdp
Norway	0.105%	0.078%	0.027%
France	**0.062%**	**0.006%**	**0.056%**
Italy	0.060%	0.020%	0.041%
Sweden	0.052%	0.012%	0.040%
Germany	0.040%	0.006%	0.035%
Spain	0.037%	0.009%	0.028%
Romania	0.033%	0.040%	-0.007%
Czechia	0.032%	0.016%	0.017%
Netherlands	**0.027%**	**0.032%**	**-0.005%**
United Kingdom	0.019%	0.018%	0.001%
Poland	**0.012%**	**0.150%**	**-0.138%**
Finland	**0.010%**	**0.019%**	**-0.009%**
Switzerland	0.004%	0.000%	0.004%
Belgium	0.004%	0.083%	-0.079%
Austria	0.003%	0.003%	0.001%
Denmark	**0.002%**	**0.108%**	**-0.107%**
Bulgaria	0.000%	0.000%	0.000%
Croatia	0.000%	0.002%	-0.002%
Estonia	0.000%	0.146%	-0.146%
Hungary	0.000%	0.293%	-0.293%
Latvia	0.000%	0.025%	-0.025%
Lithuania	0.000%	0.065%	-0.065%
Portugal	0.000%	0.021%	-0.021%
Slovenia	0.000%	0.028%	-0.028%

Figuur 4: im- en exports in trend-indicator values tov bbp obv SIPRI[312] voor Europese landen, alleen nieuw materieel. TIV is een indicator die een over tijd constante militaire waarde van belangrijke conventionele wapens en onderdelen schept.[313] De laatste kolom bevat het verschil tussen de voorgaande twee; een hoge waarde betekent daarmee een hogere netto export.

[311] *IFW Kiel (2025). Military procurement tracker*
[312] *SIPRI (2026). Import and export tables*
[313] *SIPRI (2026). Measuring international arms transfers, SIPRI Fact Sheet*

Appendix 2 – Franse steunmaatregelen[314]

1. Subsidies – directe financiële steun
    - RAPID: subsidies voor innovatieprojecten door SME's en ETI's met een dual-use karakter, gericht op snelle ontwikkeling en valorisatie.
    - ASTRID & ASTRID Maturation: subsidies voor fundamenteel en toegepast onderzoek met defensietoepassingen of dual-use potentieel.
    - Innovation Participative/CIP: binnen het ministerie gerichte subsidies voor innovatie-initiatieven van medewerkers, inclusief prototype-ontwikkeling.
2. Leningen en garanties
    - Def'fi-leningen: door de staat gegarandeerde (gedeeltelijk gesubsidieerde) leningen, toegekend via Bpifrance, specifiek voor investeringen en groei van strategische SME's.
    - Staatsgaranties: de overheid staat, via Bpifrance, garant voor bepaalde kredietverstrekkingen aan defensiebedrijven om toegang tot financiering bij reguliere banken te vergroten.
3. Participatiefondsen en investeringsmaatschappijen
    - Definvest: een investeringsfonds opgericht door het ministerie van Defensie en Bpifrance. Neemt minderheidsbelangen in strategische (middel)grote bedrijven om hun kapitaalbasis en groeicapaciteit te versterken.
    - Fonds Innovation Défense (FID): investeringsfonds gericht op scale-ups en groeibedrijven met bewezen dual-use technologieën, investeert vaak met andere publieke of private co-investeerders.
4. Belastingvoordelen
    - Crédit d'Impôt Recherche (CIR): belastingkrediet voor R&D-uitgaven van bedrijven, waarmee een groot deel van de personeels- en technische kosten van onderzoeksactiviteiten fiscaal aftrekbaar is.
    - Crédit d'Impôt Innovation (CII): aanvullend belastingvoordeel voor innovatiespecifieke investeringen door SME's.
5. Publieke inkoop en aanbestedingen
    - Grootschalige overheidsopdrachten: jaarlijkse aankopen bij SME's/ETI's binnen de defensie-industrie, met aangepaste aanbestedingsprocedures om innovaties sneller in te kopen of te testen.
    - Versnelde en versimpelde markttoelating van prototypes en experimenten via nieuwe regelgeving.
6. Ondersteuning clustervorming en regionale innovatie-ecosystemen
    - Subsidies, begeleiding en netwerkondersteuning voor bedrijven in regionale defense innovation clusters en pôles de compétitivité, gericht op samenwerking, industrialisatie en schaalvergroting van innovatieve maakbedrijven.

[314] *Gebaseerd op: IRIS (2022). Defence innovation: new models and procurement implications, Franse Rekenkamer (2023). LE FONDS DEFINVEST, Europese Commissie (2024). Access to equity financing for european defence SMEs, Franse ministerie van Defensie (2024). DrOID 2023.*

Bijlage 8: Notitie NAVO-norm

Achtergrond van de norm

Het hoofddoel van de NAVO is de verdediging van bondgenootschappelijk gebied. De NAVO doelt daarmee op het grondgebied van de bondgenoten boven de Kreeftskeerkring. Voor Nederland betekent dit dat het Caribische deel van het Koninkrijk niet onder het NAVO-verdrag valt.

De NAVO volgt een proces dat iedere vier jaar wordt herhaald om te bepalen wat er nodig is om het verdragsgebied te beschermen, inclusief harmonisatie van de verschillende nationale plannen. Dit proces heet het ***NATO Defence Planning Process* (NDPP),** en bestaat uit vijf hoofdstappen:[315]

1. *Political Guidance:* In dit eerste onderdeel van het proces worden politiek-strategische doelen vertaald naar het militair ambitieniveau. De nationale regeringen spreken hier af wat ze willen dat de NAVO kan zodat dit uitgewerkt kan worden.
2. *Minimum Capability Requirements:* Op basis van de doelen wordt vastgesteld wat minimaal nodig is in termen van *Capabilities.* De *Minimum Capability Requirements* zijn gesorteerd in zeven hoofdgroepen van capaciteiten: Air, Cyber, Enablement, Land, Maritime, Special Operations Forces en Stabilisation & Reconstruction. Een capaciteit beschrijft hoeveel/wat van een bepaalde categorie nodig is en waar relevant bijvoorbeeld op welke termijn dat inzetbaar moet zijn. Concreet kan dit bijvoorbeeld een aantal gevechtseenheden van bepaald formaat zijn die binnen 100 dagen inzetbaar moeten zijn.
3. *Capability Target Packages:* De vastgestelde doelen worden over de bondgenoten verdeeld. Ieder land krijgt dus een pakket van *capabilites* toegewezen die het aan de NAVO moet kunnen leveren om haar verplichtingen na te komen. Deze zijn gekoppeld aan tijdlijnen voor beschikbaarheid, en landen kunnen dus vrij precies nagaan wie de afspraken nakomt.
4. Implementatie: Landen implementeren hun takenpakketten. Hoe ze dit exact doen kan verschillen. De NAVO geeft duidelijk aan hoe bepaalde eenheden er uit zien en wat een *capability* concreet inhoud. Landen hebben enige ruimte om de experimenteren of op afwijkende manier invulling te geven aan de *capability.* Dit gebeurt in overeenstemming met de NAVO, deze beoordeelt of de invulling volstaat. Overeenstemming wordt bereikt per land met een besluitvormingsproces waarin consensus-1 geld, dat wil zeggen dat alle andere NAVO-landen vaststellen wat een lidstaat moet leveren. Landen hebben de mogelijkheid om met elkaar capaciteiten uit te ruilen.
5. *Review*: Aan het einde van het proces wordt nagegaan of landen de verplichtingen nakomen. Er wordt een rapport opgesteld waarin dit beoordeeld wordt. Nederland heeft de niet-gerubriceerde versie van het laatste rapport openbaar gemaakt (Bron 12 in de gedeelde map). Dit rapport stelt dat de trend van Nederland positief is, maar dat Nederland op een aantal vlakken tekortschiet. Het document stelt bijvoorbeeld dat Nederland niet de gevraagde landeenheden kan leveren en dat Nederland in de breedte moeilijkheden heeft bij het vasthouden van personeel.

Van NDPP naar 3,5%

Het planningsproces van de NAVO is ook de militaire basis voor het maken van afspraken tussen bondgenoten over de te besteden Defensiebudgetten. Op de NAVO-top van 24 en 25 juni 2025 heeft Nederland samen met de andere 31 bondgenoten afgesproken om de defensie-uitgaven te verhogen naar 3,5% bbp in 2035, volgens een "*credible, incremental path*". Volgens de huidige inschattingen is voor het invullen van de capaciteitsdoelstellingen jaarlijks structureel minimaal 16 - 19 miljard euro nodig, in aanvulling op de Ontwerpbegroting 2025 (2% BBP). Met de huidige economische verwachtingen[316] komt dit neer op de genoemde 3,5% van het bbp. Iets meer dan de helft van deze kosten moeten worden gemaakt om de oude verplichtingen na te komen (2%), de andere helft heeft betrekking op de nieuwe afspraken uit 2025.[317]

[315] *Clingendael (2023). Europese defensiecapaciteiten en de Nederlandse inspanning*
[316] *In prijs- en volumepeil 2025. Door positieve volumeontwikkelingen in het bbp kan het benodigde percentage lager worden (en vice versa voor negatieve volumeontwikkelingen).*
[317] *Ministerie van Defensie (2025). Kamerbrief Financiële en personele doorrekening van de NAVO capaciteitsdoelstellingen.*

Belangrijk om daarbij te benoemen is dat de 3,5% o.b.v. prijspeil 2025 dus alleen volstaat voor het invullen van de gevraagde *capabilities* uit het meest recente NDPP. Taken als *Host Nation Support* (bijvoorbeeld de doorvoer en ondersteuning van troepen die o.a. vanuit de V.S. en Canada Europa binnenkomen), *Homeland Defence* (bijv. anti-terreur) en militaire activiteiten buiten het verdragsgebied worden niet meegewogen in het NDPP. 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.

Anders gezegd: er kan een verschil bestaan tussen wat aan de norm kan worden toegerekend en wat nodig is om de verplichtingen na te komen. Er bestaat namelijk een verschil tussen welke uitgaven toegerekend kunnen worden aan de NAVO-norm, en welke uitgaven nodig zijn om in alle veiligheidsbehoeften te voorzien. Om een concreet voorbeeld te geven: Nederland heeft een aanwezigheid van de krijgsmacht in het Caribisch gebied. Veel uitgaven die worden gedaan om dat mogelijk te maken, zoals de aanschaf van schepen, vallen binnen de categorieën die men mee mag rekenen onder de definitie van de NAVO-norm. Dat betekent echter niet dat deze uitgaven ook invulling geven aan de verplichtingen richting de bondgenoten. Door zoveel mogelijk gebruik te maken van eenheden die voor beide taken worden ingezet, kan dit risico (gedeeltelijk) gemitigeerd worden (*single-set-of-forces* beginsel).

Toerekenbare uitgaven

Welke uitgaven onder de NAVO-norm vallen is afgesproken door de *North Atlantic Council* (NAC) in 2018. Naast de 3,5% die de oude NAVO-norm van 2% opvolgt is ook afgesproken dat 1,5% voor bredere defensie- en veiligheidsuitgaven wordt ingezet.

3,5%-norm ("core defense" – NAVO definitie)

- Deze NAVO-norm bevat de uitgaven die nodig zijn voor Nederland om aan de NAVO-Capability Targets te voldoen, volgens de bestaande NAVO-definitie van defensie-uitgaven.
- Van de bondgenoten wordt verwacht dat ze deze norm in 2035 halen.
- **Onder de uitgaven gerelateerd aan deze norm vallen onder andere:**[318]
    - Uitgaven aan defensieonderdelen (land-, zee-, luchtmachten) inclusief *joint* formaties (e.g. cyber, space, medisch, logistiek). Strijdkrachten die niet onder het ministerie van Defensie vallen kunnen worden meegerekend als ze buiten het eigen land deel kunnen nemen aan militair optreden.
    - Pensioenen van militair en civiel defensiepersoneel.
    - Kosten van voorraden van materieel en munitie.
    - Uitgaven voor militaire missies, inclusief humanitaire en vredesoperaties.
    - Uitgaven aan militair-civiele samenwerking mits militair component duidelijk af te bakenen is, bijvoorbeeld bij gedeeld gebruik van infra als vliegvelden.
    - Uitgaven aan R&D door Defensie, mits te koppelen aan een duidelijk doel.
    - Bijdragen aan gedeelde NAVO-faciliteiten en infrastructuur.
    - Militaire assistentie aan andere NAVO-landen wanneer toepasbaar onder de genoemde categorieën.
- **NAVO-richtlijn**: Lidstaten hebben afgesproken dat minstens 20% van defensie-uitgaven naar grootmaterieel en gerelateerde R&D-uitgaven gaat (NL zat in 2024 op 26%).[319]
- *Homeland Defence* valt niet onder de NAVO-norm. Uitgaven aan anti-terreur kunnen daar voorbeelden voor zijn.
- *Host Nation Support* valt ook niet onder de NAVO-norm, dit zijn met name kosten die Defensie maakt bij het ondersteunen van troepenbewegingen van andere landen door Nederland, met name Amerikaanse eenheden die in Nederlandse havens arriveren.

[318] *NAVO (2026). Defence investment and NATO's 5% commitment*
[319] *NAVO (2014). Wales Summit Declaration*

De NAVO-norm in de Nederlandse context

Nederland rapporteert aan de NAVO over de relevante uitgaven en de NAVO toetst per uitgave of die ook volgens de organisatie zelf onder de NAVO-norm van 3,5% kunnen worden geschaard.

In principe neemt Defensie alle uitgaven vanuit de eigen begrotingshoofdstukken (X en K) mee onder de NAVO-norm van 3,5%, inclusief relevante overboekingen aan andere departementen. Een voorbeeld is de overboeking aan AZ ten behoeve van de financiering van AIVD-afdelingen die ook bijdragen aan de nationale veiligheid. Ook defensie-relevante uitgaven van andere departementen worden door Nederland onder de NAVO-norm van 3,5% geschaard, met goedkeuring vanuit de NAVO. Een voorbeeld is de uitgave van IenW aan de kustwacht. Dat deze uitgaven mee mogen worden gerekend aan de definitie van de NAVO-norm, betekent niet altijd dat deze uitgaven ook invulling geven aan de verplichtingen richting de bondgenoten. De systematiek voor het berekenen van de NAVO-norm is niet aangepast toen de norm van 2% naar 3,5% ging.

Wat betekent dit voor de EBA?

In de EBA moet duidelijk zijn over welke doelstellingen en uitgaven we het precies hebben. We hebben het over de opschaling van de defensie-industrie die verbonden is aan de verhoogde vraag naar materieel en uitrusting, voortkomend uit de afspraak om 3,5% van het bbp aan Defensie uit te geven.

Defensie rekent de uitgaven gerelateerd aan de defensie-industrie wel tot haar bestedingen die toerekenbaar zijn aan de 3,5%-norm. Uitgaven aan de defensie-industrie kunnen echter ook andere doelen dienen dan de capaciteitsdoelstellingen. Een voorbeeld is het bredere technologie- en innovatiebeleid dat ook van toepassing is op defensiebedrijven, maar niet als hoofdzakelijke doel veiligheid heeft. In dergelijke gevallen kunnen deze uitgaven vanuit andere departementen komen. Of deze bijdragen onder de NAVO-norm van 3,5% vallen, hangt er van af in hoeverre het aantoonbaar en direct bijdraagt aan een defensiedoel.

Uitgave september 2026