
Evaluatie van de effecten van multipliers in compensatie- programma's

21 februari 2011
2011-0299/MMU/dvdw
/pub

Eindrapport

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Executive Summary	5
1. Vraagstelling en aanpak van het onderzoek	7
2. De rol van multipliers in het compensatiebeleid	8
2.1. Ontwikkeling van de Europese defensiemarkt	8
2.2. Nederlands beleid gericht op de defensie-industrie	9
2.3. Compensatiebeleid	11
2.4. Ontwikkelingen in compensatieclaims en de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven	12
2.5. Gebruik van multipliers binnen het compensatiebeleid	14
2.5.1. Internationale vergelijking	14
2.5.2. Gebruik van multipliers in Nederland	15
3. De toepassing van multipliers door CMP	17
3.1.1. Afstemming tussen het ministerie van Defensie en het CMP	17
3.1.2. Onderhandelingen aan de hand van de standaard compensatieovereenkomst	18
3.2. Toepassing van multipliers	18
3.2.1. (Interne) richtlijnen	18
3.2.2. Uitgangspunten compensatieadviseurs	19
3.2.3. Invloed compensatieplichtige bedrijf	20
3.2.4. Rol van het Nederlandse bedrijf	21
3.2.5. Uitkomst onderhandelingen	21
3.2.6. Beoordeling en afhandeling claims	22
3.3. Gebruik van multipliers in de onderzoeksperiode	22
3.3.1. Typen compensatie waaraan multipliers zijn toegekend	22
3.3.2. Hoogte van de toegekende multipliers	23
4. De effecten van het gebruik van multipliers voor de betrokken Nederlandse bedrijven	26
4.1. Leeswijzer	26
4.2. Algemene observaties over compensatieorders	27
4.2.1. Algemene kenmerken van de betrokken bedrijven	27
4.2.2. Activiteiten op de defensiemarkt	27
4.2.3. Compensatieorders	28

4.3.	Algemene observaties over de effecten van compensatieorders	35
4.4.	Vastgestelde effecten van de verschillende typen compensatie	36
4.4.1.	Kennisoverdracht	37
4.4.2.	Marketing & sales support (M&SS)	39
4.4.3.	Noord-Nederland	41
4.4.4.	Openen van nieuwe markten	43
4.4.5.	Research / engineering	45
4.4.6.	Single source- / preferred suppliership	47
4.4.7.	Venture capital	49
5.	Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de effecten van multipliers	51
5.1.	Conclusies ten aanzien van het beleid	51
5.2.	Conclusies ten aanzien van de toepassing van multipliers	51
5.3.	Conclusies ten aanzien van de effecten van multipliers	52
5.4.	Aanbevelingen	53
A.	Beschrijving onderzoeksanpak	55
A.1.	Randvoorwaarden	55
A.1.1.	Compensatieplichtige bedrijven en compensatieorders zonder multiplier zijn niet bij het onderzoek betrokken	55
A.1.2.	Beschikbaarheid en volledigheid compensatie- en claimdossiers	55
A.2.	Documentanalyse	56
A.2.1.	Geselecteerde dossiers	56
A.3.	Verkennde interviews	57
A.4.	Internetenquête	58
A.5.	Diepte-interviews	58
B.	Geraadpleegde documenten	59
B.1.	Documenten	59
B.2.	Websites	60
C.	Interviews	61
C.1.	Geïnterviewde personen	61
C.2.	Interviewleidraad voor de diepte-interviews met begunstigde bedrijven	61
D.	Enquête	65

Managementsamenvatting

- 01 **Het Nederlandse Compensatiebeleid** Het compensatiebeleid wordt al vijftig jaar uitgevoerd door het Commissariaat Militaire Productie (hierna: CMP) van het ministerie van Economische Zaken – tegenwoordig het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Buitenlandse bedrijven die aan het Nederlandse ministerie van Defensie leveren, zijn verplicht 100% van de opdrachtwaarde te compenseren door orders te plaatsen bij Nederlandse bedrijven. Het belang van het compensatiebeleid blijft onverminderd groot in de huidige wereldmarkt voor defensiematerieel en –ondersteuning. Het feit dat de Europese defensie-industrie vooralsnog geen ‘level playing field’ kent als gevolg van historisch gegroeide protectionistische maatregelen van de verschillende nationale overheden, onderstreept dit belang. De jaarlijkse invulling van het compensatiebeleid bij het Nederlandse bedrijfsleven bedraagt € 400 tot 600 miljoen.
- 02 **De toepassing van de multiplier** Bij de uitvoering van het compensatiebeleid hanteert het CMP onder andere het instrument multipliers. Deze factoren worden toegekend aan compensatieorders met een voor de Nederlandse economie hoogwaardig karakter, met als beoogd resultaat dat compensatieplichtige (buitenlandse) bedrijven worden gestimuleerd meer hoogwaardige orders te verstrekken aan Nederlandse bedrijven. Het voordeel voor compensatieplichtige bedrijven is gelegen in het feit dat de multiplier de totale omvang, of delen ervan, in euro’s van de compensatieorders die nodig zijn om 100% van de opdrachtwaarde te compenseren, verlaagt met de toegekende factor. De meeste multipliers worden gegeven met een factor 2 of 3, maar ook multipliers met niet-gehele getallen (bijvoorbeeld 1,25 of 1,5) en hogere multipliers (tot een maximum van 10) worden toegekend. De multiplier is hiermee een potentieel belangrijk sturingsinstrument voor de vormgeving van het Nederlandse compensatiebeleid.
- 03 **Evaluatie van de effecten van multipliers** In dit rapport is door PwC in opdracht van het CMP onderzocht in welke mate het gebruik van de multipliers in de periode 2000 – 2009 heeft geleid tot het behalen van de gewenste effecten. Het gaat hierbij om het stimuleren van bepaalde onderdelen van het compensatiebeleid, het bewerkstelligen van langdurige relaties en het initiëren van opdrachten in vastgestelde gebieden.
- 04 **Conclusies** Multipliers zijn in de onderzoeksperiode (2000-2009) door het CMP toegekend aan compensatieorders in 7 verschillende categorieën. Wij constateren dat de effecten van die orders voor de betrokken Nederlandse bedrijven het grootst zijn in de categorieën Marketing & Sales Support, Venture Capital en Research & Engineering. De effecten in de categorieën Kennisoverdracht, Noord-Nederland, Openen van nieuwe markten en Single source-/preferred suppliership hebben wij minder vaak kunnen vaststellen.
- 05 De volgende effecten zijn onder andere vastgesteld:
- het daadwerkelijk toegang krijgen tot en omzet realiseren van Nederlandse bedrijven in anders moeilijk te betreden markten, bijvoorbeeld de Amerikaanse defensie en veiligheidsmarkt, via Marketing en Sales Support;
 - het daadwerkelijk leveren van een grote bijdrage aan de groei van MKB-bedrijven via de inzet van Venture Capital;
 - het realiseren van strategische spin-off effecten op zowel technologisch gebied als op het gebied van nieuw marktpotentieel middels de inzet van multipliers op Research & Engineering.
- 06 Daarnaast valt op dat marktgerelateerde spin-off effecten bij meer bedrijven optreden en bij die bedrijven sterker aanwezig zijn dan technologische spin-off effecten; met name de naamsbekendheid, de marktpositie in de defensie-industrie of een specifiek (geografisch) deel daarvan of relaties met specifieke afnemers verbeterden als gevolg van de meeste onderzochte compensatieorders.
- 07 Het compensatiebeleid wordt door het overgrote deel van de door ons bevraagde Nederlandse bedrijven gewaardeerd. Met name bedrijven die voorafgaand aan de compensatieorder die zij ontvingen nog niet actief waren op de defensiemarkt, zijn zonder uitzondering positief. Veel bedrijven hebben aangegeven dat activiteiten op de defensiemarkt bij het verwerven van opdrachten buiten de defensiemarkt – bijvoorbeeld vliegtuigbouw of de offshore-industrie – hoog worden gewaardeerd als referentieopdrachten.

-
- o8 Wij merken op dat, als gevolg van relatief veel compensatieorders, andere (positieve) effecten worden gerealiseerd voor het Nederlandse bedrijf dan de effecten die vooraf waren beoogd door het CMP. De gerealiseerde effecten zijn wel degelijk waardevol. Deze waarneming laat vooral zien dat compensatieorders in de praktijk zich anders kunnen ontwikkelen.
- o9 Die praktische invulling van compensatieorders en het uiteindelijke succes is het resultaat van samenwerking door het compensatieplichtige en het Nederlandse bedrijf binnen de door het CMP gestelde randvoorwaarden. Zowel het compensatieplichtige als het Nederlandse bedrijf blijken zelf grote invloed te kunnen uitoefenen op het al of niet bereiken van de doelstellingen die het CMP heeft gekoppeld aan toekenning van de multiplier. Veel is daarbij gelegen aan de samenwerkingsbereidheid van het compensatieplichtige bedrijf: in de meest succesvolle projecten geven Nederlandse bedrijven aan dat zij met name de samenwerking als zeer constructief hebben ervaren, waar zij in minder succesvolle compensatieprojecten vaak ook minder samenwerkingsbereidheid hebben gezien van hun afnemers.
- 10 **Aanbevelingen** Bovenstaande effecten vinden nadrukkelijk plaats in de context van de uitvoering van een niet alledaags type beleid. Bovendien is de multiplier slechts een van de randvoorwaarden die het CMP aan compensatieprojecten kan stellen. In de praktijk is het hanteren van multipliers in de onderhandeling over het vormgeven van compensatieprojecten dan ook maatwerk. Dat maatwerk is naar ons oordeel wel aan voldoende interne controles onderhevig, maar zou op een aantal punten in de uitvoering nog kunnen worden verbeterd. PwC doet de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Leg richtlijnen vast in één beleidsdocument

Aanbeveling 2: Verzorg regelmatig een toets op de toepassing van multipliers

Aanbeveling 3: Geef – waar dat kan – meer openheid van zaken richting bedrijven die compensatieorders ontvangen

Aanbeveling 4: Stuur meer op basis van resultaten in plaats van inspanning

Executive Summary

- 12 The Dutch Offset policy** The offset policy has been implemented for fifty years by the Commissariat of Military Production (CMP) of the Dutch Ministry of Economic Affairs – recently renamed to the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation. Foreign companies supplying the Dutch Ministry of Defense (MoD), are obliged to offset 100% of the contract value by means of purchasing orders placed with Dutch companies. The importance of the offset policy remains significant in the current global market for defense materiel and support. As the European defense market currently is not a level playing field as a result of long-standing protectionist measures of the respective national government, the offset policy is all the more relevant. The total annual offset order value for the Dutch industry amounts to between € 400 and 600 million.
- 13 Application of multipliers** For the implementation of the offset policy, the CMP makes use of the multiplier instrument, among others. These factors are awarded to offset orders that add high value to the Dutch economy, the goal of which is that companies with an offset obligation have an incentive to award high value-added orders to Dutch companies. The benefit to companies with an offset obligation is found in the fact that the multiplier effectively reduces the total Euro amount of the orders required to offset 100% of the MoD contract value by the factor awarded, or of a part of those orders. Most multipliers are awarded at a factor of 2 or 3, but fractional multipliers (such as 1.25 or 1.5) and higher multipliers (to a maximum amount of 10) are awarded. This makes the multiplier a potentially relevant instrument for shaping Dutch offset policy.
- 14 Evaluation of the effects of multipliers** This report contains the results of a study conducted by PwC and commissioned by the CMP on the extent to which the use of multipliers in the 2000 – 2009 period resulted in achieving desired effects. These involve stimulating certain element of the offset policy, establishing long-lasting commercial relationships and initiating orders in specific areas.
- 15 Conclusions** Multipliers have been awarded by the CMP in seven different categories during the research period (2000 – 2009). We find that the effects of those offset orders for the Dutch companies involved are most significant in the categories of Marketing & Sales Support, Venture Capital and Research & Engineering. The effects in the categories Knowledge Transfer, North Netherlands, Opening up new markets and Single source/preferred suppliership were established less often.
- 16** We have found, among others, the following effects:
- Dutch companies gaining actual access to and realising revenues in markets that would otherwise be difficult to enter, such as the American defense and security market, through Marketing en Sales Support;
 - a significant contribution to the growth of SME's through the use of Venture Capital;
 - realising strategic spin-off effects in both technological and marketing areas as a result of Research & Engineering.
- 17** We have also found that marketing-related spin-off effects occur in more businesses and are stronger in those business than technological spin-off effects; most notably brand recognition, the companies' position in the defense market or a specific (geographical) part of it or relationships with specific customers improved as a result of most offset orders we studied.
- 18** Most of the Dutch firms involved in the study say they appreciate the offset policy. Most notably companies that were not active in the defense market before they received an offset order, give positive answers without exception. Many companies indicated that their activities in the defense market are highly appreciated as a reference by customers in other markets, such as airplane manufacturers and the offshore industry.
- 19** We note that, as a result of many offset orders studied, (positive) effects are realised that differ from the effects aimed at by the CMP when scoping the orders. The realised effects are definitely of value. Most importantly, this observation demonstrates that in practice offset orders may develop differently than expected.
- 20** This development in practice of offset orders and their ultimate success are the result of cooperation between the companies with an offset obligation and the Dutch companies involved, within the boundaries determined by the CMP. Both the company with an offset obligation and the Dutch company involved in an order are in a

position to influence the realization of the goals linked to the award of the multiplier by the CMP. The willingness to cooperate on the part of the companies with an offset obligation are key here: regarding the most successful projects Dutch companies indicate that the cooperation with their customers was very constructive. This contrasts to their experiences with less successful offset projects, where the willingness to cooperate was much less.

21 Recommendations The effects described above take place in the context of the implementation of a rare type of policy. Also, the multiplier is just one of the conditions the CMP can impose on offset projects. In practice the application of multipliers in negotiations on offset projects is tailor-made in each case. We consider this tailor-making process to contain sufficient internal controls, but to leave room for improvement in its implementation. We therefore make the following recommendations:

Recommendation 1: Assemble all relevant guidelines in one policy document

Recommendation 2: Establish a regular check on the application of multipliers

Recommendation 3: Provide Dutch companies that receive offset orders with more information – where it is possible

Recommendation 4: Focus on managing offset project results rather than efforts

1. *Vraagstelling en aanpak van het onderzoek*

- 22 Dit rapport beschrijft de resultaten en de werkwijze van de door PwC uitgevoerde evaluatie van de effecten van multipliers in het Nederlandse compensatiebeleid voor aan buitenlandse bedrijven gegunde defensie-opdrachten. De evaluatie is door PwC uitgevoerd in de maanden oktober 2010 tot en met februari 2011 in opdracht van het Commissariaat Militaire Productie van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De huidige evaluatie betreft de eerste formele evaluatie van het multiplierbeleid binnen het compensatiebeleid.
- 23 Het onderzoeksteam voor de evaluatie bestaat uit Michel Mulders (verantwoordelijk Director), Ton Jonker (projectleider), Bas Warmenhoven en Esther Slats. Deze evaluatie was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van het Commissariaat Militaire Productie en de begunstigde Nederlandse bedrijven. Wij danken hen hartelijk voor hun betrokkenheid.
- 24 Doel van de evaluatie was om na te gaan in welke mate het gebruik van multipliers in de periode 2000 – 2009 heeft geleid tot het behalen van de gewenste effecten (o.a. stimuleren van bepaalde onderdelen van het compensatiebeleid, bewerkstelligen van langdurige relaties en initiëren opdrachten in bepaalde gebieden).¹ Om dit te kunnen vaststellen, hebben wij drie aspecten onderzocht:
- de context, doelstellingen en instrumenten van het compensatiebeleid en daarbinnen specifiek het instrument ‘multipliers’ (hierover wordt gerapporteerd in hoofdstuk 2 van dit rapport);
 - de toepassing van de multipliers door de compensatieadviseurs van het Commissariaat Militaire Productie in concrete compensatieprojecten (hoofdstuk 3);
 - de effecten van de multipliers voor de begunstigde Nederlandse bedrijven (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen.

- 25 De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op verschillende onderzoeksmethoden en databronnen: naast dossieronderzoek is gebruik gemaakt van verkennende en verdiepende interviews en een internetenquête. In Bijlage A staan de gehanteerde onderzoeksmethoden en de gebruikte gegevens beschreven en wordt voor meer details en de gebruikte databronnen verwezen naar Bijlagen B tot en met D.

¹ EL&I (2010) *Probleemstellende notitie t.b.v. Evaluatie van de effecten van multipliers in compensatieprogramma's*. Den Haag, 2 september 2010.

2. De rol van multipliers in het compensatiebeleid

Het compensatiebeleid maakt een integraal onderdeel uit van het industriebeleid van het ministerie van Economische Zaken. Van een compensatiebeleid is sprake: “indien aan opdrachten aan de buitenlandse defensie-industrie de voorwaarde wordt verbonden dat de nationale industrie bij de uitvoering daarvan wordt betrokken (directe compensatie) dan wel tegenorders bij Nederlandse bedrijven worden geplaatst (indirecte compensatie)”. In een situatie zonder compensatiebeleid “zou er niet alleen minder militaire produktie in Nederland plaatsvinden, maar dat dan ook de kennis en kunde op dit gebied op een laag peil zou blijven of zelfs voor een groot deel verloren zouden gaan. Deze kennis en kunde komt niet alleen aan de betreffende bedrijven ten goede, maar kan vaak ook worden toegepast bij de produktie van civiele goederen (technologische uitstraling)”.²

- ²⁶ Het Nederlandse compensatiebeleid bestaat al decennialang en wordt mede³ vormgegeven en uitgevoerd door het Commissariaat Militaire Productie (hierna: CMP) van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: EL&I) – voorheen het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ).⁴ Het compensatiebeleid is er op gericht om de in internationaal perspectief relatief kleine Nederlandse defensie-industrie gelijke kansen te geven in de concurrentie om defensiegerelateerde opdrachten. Het mes van het compensatiebeleid snijdt aan twee kanten: “Het laat Defensie de mogelijkheid om op basis van internationale concurrentie het materieel aan te schaffen dat men wenst, terwijl de bestedingen toch ten goede komen aan de Nederlandse industrie.”⁵

2.1. Ontwikkeling van de Europese defensiemarkt

- ²⁷ Een belangrijke overweging bij de inrichting van het compensatiebeleid sinds 2000 is geweest dat de Europese defensie-industrie vooralsnog geen ‘level playing field’ kent als gevolg van historisch gegroeide protectionistische maatregelen van de verschillende nationale overheden.⁶ Of, zoals het geformuleerd is in de EU-werkgroep POLARM: “De defensie-industrie is een strategische sector waarvan de producten van cruciaal belang kunnen zijn voor de nationale defensie. In tegenstelling tot andere industrietakken, waar economische factoren doorslaggevend zijn, wordt het nationale defensiematerieelbeleid in wisselende mate mede gedictieerd door het veiligheids- en defensiebeleid. Politieke, strategische en veiligheidsoverwegingen zijn medebepalend voor de omstandigheden waaronder deze sector werkt en voor de vraag naar producten van de sector.”⁷
- ²⁸ In de afgelopen tien jaar speelt de European Defence Agency (hierna: EDA) een steeds actievere rol in het streven naar een liberalisering van de Europese markt voor defensiematerieel en het beperken van protectionistische maatregelen. Zo nemen het aantal en de waarde van de onder de vrijwillige gedragscode voor defensieverwerving gepubliceerde contracten sinds 2006 elk jaar toe, evenals het aantal contracten dat aan een leverancier uit een andere lidstaat dan de aanbestedende defensieorganisatie wordt gegund.

² Tweede Kamer (1992-1993). Het compensatiebeleid 1974-1992 en de inschakeling van de Nederlandse Industrie bij het defensieverwervingsproces: Nota, vergaderjaar 1992-1993, Kamerstuk 22826 nrs. 1-2.

³ In afstemming met andere betrokken ministeries en de Tweede Kamer.

⁴ “Tijdens het debat over de Rijksbegroting voor 1974 stelde de Tweede Kamer de voorwaarde dat ernaar moest worden gestreefd 100% compensatie te bedingen op militaire opdrachten die in het buitenland werden geplaatst. Vanaf dat moment werd begonnen met een systematische benadering van compensatie.” Tweede Kamer (1992). Het compensatiebeleid 1974-1992 en de inschakeling van de Nederlandse industrie bij het defensieverwervingsproces. Vergaderjaar 1992-1993, Kamerstuk 22 826 nr. 2, pagina 6.

⁵ EZ (2007). Jaarrapportage Compensatiebeleid 2006, kamerbrief met kenmerk OI/MP/7074350, 19 november 2007, kamerstuk 26 231, nummer 14, pagina 3.

⁶ Zoals blijkt uit de jaarrapportages van uw ministerie over het Compensatiebeleid in de jaren 2001, 2002 – 2003, 2005 en 2006.

⁷ POLARM (1996). Verslag aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van 25/11/96, geciteerd in FOD Economie (2008). Industrieel Participatiebeleid in het kader van Defensiebestellingen, maart 2008, pagina 5, http://statbel.fgov.be/nl/binaries/industrial_compensations_nl_tcm325-73361.pdf.

- 29 Tevens is door de Europese Commissie een specifieke aanbestedingsrichtlijn ontwikkeld op het vlak van Defensie en Veiligheid, die in 2008 door de Raad voor Concurrentievermogen en het Europees Parlement is behandeld.⁸ In dit kader liep ook tot 1 september jl. een consultatie over de Aanbestedingswet op het gebied van Defensie en Veiligheid.⁹ Belangrijk aspect van die wet, zo blijkt uit de bijgevoegde concept Memorie van Toelichting, is dat het doorvoeren van de Europese richtlijn betekent dat het aantal opdrachten waarvoor compensatie kan worden geëist zal dalen. De nieuwe wet zal dan ook gevolgen hebben voor de ‘portfolio’ aan compensatieopdrachten.
- 30 De meest recente ontwikkeling op dit vlak wordt gevormd door de overeenkomst tussen de 26 bij de EDA aangesloten landen dat per 15 oktober 2010 alleen compensatieverplichtingen mogen worden opgelegd tot maximaal de orderwaarde.¹⁰

2.2. Nederlands beleid gericht op de defensie-industrie

- 31 De Nederlandse defensie-industrie kenmerkt zich door een relatief smalle schaalgrootte, waarbinnen een aantal internationaal zeer hoog aangeschreven competenties is ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn marineschepen, radartechnologie, subsystemen, onderdelen van luchtvaart en simulatie. Belangrijkste aandachtspunt voor de Nederlandse industrie om in internationale concurrentie succesvol te kunnen zijn, is specialisatie op deze kerncompetenties en technologische clustering.¹¹
- 32 Enkele kerncijfers over de sector worden in een gezamenlijke rapportage van de ministers van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken uit 2010 gegeven in onderstaande figuur.¹²

Tabel 2.1: Capaciteitsgegevens van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie

omschrijving	
aantal bedrijven	290
% defensiegerelateerde bedrijven met civiele werkzaamheden	92
defensiegerelateerde omzet 2006	€ 3,56 miljard
defensiegerelateerde omzet als % van de totale omzet	4%
omvang defensiegerelateerde export	€ 1,58 miljard
aantal defensiegerelateerde werkzame personen	16.740
aantal defensiegerelateerde arbeidsplaatsen	15.770
aantal defensiegerelateerde R&D-arbeidsplaatsen	3.400

Bron: EIM 2008.

- 33 In dezelfde rapportage uit 2010 staat de volgende typering: “De Nederlandse defensiegerelateerde industrie bestaat, op een enkele uitzondering na, vooral uit civiele ondernemingen en onderzoeksinstellingen met in militaire productie gespecialiseerde onderdelen. (...) De exportactiviteiten van deze sector worden beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor de continuïteit van de bestaande kennisbasis. Evenzeer wordt erkend dat in het belang van de internationale rechtsorde en de bevordering van vrede en veiligheid grenzen moeten worden gesteld aan de exportactiviteiten van de defensiegerelateerde industrie. Binnen die grenzen mag de Nederlandse industrie, naar het oordeel van de regering, voorzien in de legitieme behoefte van andere landen

⁸ EZ (2009a). Jaarrapportage Compensatiebeleid 2007-2008, kamerbrief met kenmerk OI/O/9044032, 30 juni 2009, kamerstuk 26 231, nummer 17, pagina 3.

⁹ Zoals gepubliceerd op <http://www.internetconsultatie.nl/aanbestedingswetdefensieveiligheid>.

¹⁰ European Defense Agency (2010). For the first time ever: Limit on offsets in effect. Press release, 15 October 2010.

¹¹ Research voor Beleid (2004). Sectoranalyse defensiegerelateerde industrie. Leiden, 26 maart 2004.

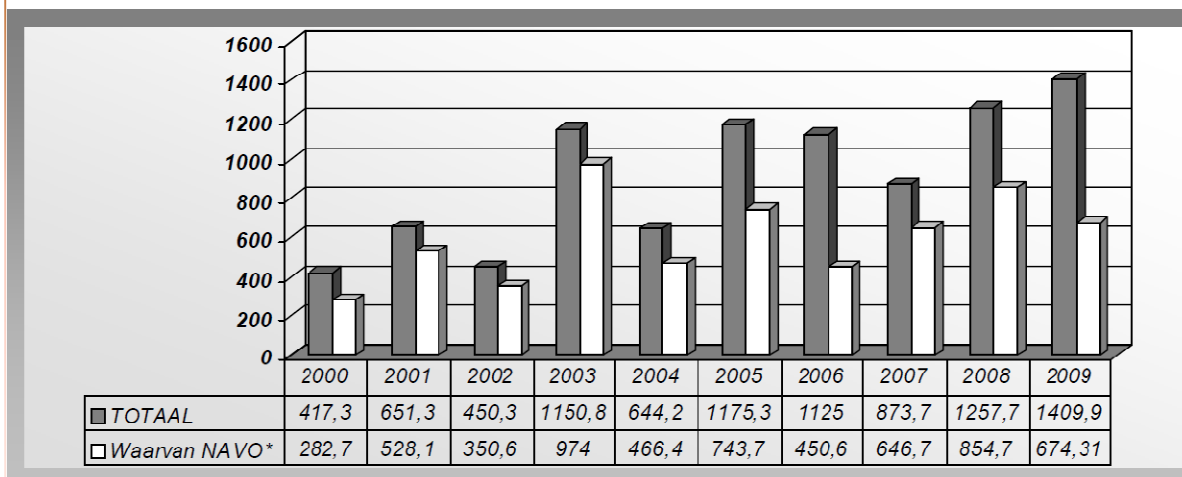
¹² EZ (2010). Ibid, pagina 30.

aan defensiematerieel. (...) Daartoe worden Nederlandse bedrijven rechtstreeks, of indirect door middel van compensatieopdrachten, betrokken bij Nationale Militaire Aanbestedingen.”¹³

- 34 Het beleid van de ministeries van EL&I en Defensie wordt vormgegeven in de vorige paragraaf beschreven, zich voortdurend ontwikkelende, internationale context. Sinds 2008 wordt de Defensie Industrie Strategie, (hierna: DIS) door beide ministeries gezamenlijk geïmplementeerd “om de Nederlandse industrie internationaal beter te positioneren”.¹⁴ De DIS is “een integrale strategische visie op de Nederlandse defensiegerelateerde industrie (DGI) en de rol van de overheid daarbij”¹⁵. De DIS is er op gericht om de defensie-industrie te versterken door betrokkenheid van de overheid. Die kan bijvoorbeeld optreden als launching customer op nationaal niveau, technische innovatie financieel stimuleren of internationale samenwerking bij het ontwikkelen van defensiematerieel stimuleren.
- 35 Op basis van onderzoek naar de toekomstige behoeften voor defensiematerieel, sterktes van de Nederlandse industrie en kansen op de internationale markten is in de DIS is een zestal internationaal kansrijke technologie gebieden benoemd die mogelijkheden bieden op zowel de defensiegerelateerde als civiele industrie:
1. Command, Control, Communications, Computers and Intelligence;
 2. Sensorsystemen;
 3. Geïntegreerd platformontwerp, -ontwikkeling en -fabricage;
 4. Elektronica en mechatronica;
 5. Geavanceerde materialen;
 6. Simulatie, training en kunstmatige omgevingen¹⁶.
- 36 De figuur hieronder¹⁷ laat zien dat de Nederlandse export van militaire goederen (in het rapport ook aangeduid als ‘wapenexport’) in de onderzoeksperiode een stijgende trend vertoonde. Dit laat zien dat de Nederlandse defensie-industrie steeds relevanter wordt voor de Nederlandse economie, met een groei van 137,9% in de onderzoeksperiode ten opzichte van een groei van het BBP met 14,9% .

Bijlage 2: Ontwikkeling Nederlandse wapenexport 2000 - 2009

(waarde afgegeven vergunningen in miljoenen euro's)



- 37 Hieronder gaan wij nader in op het compensatiebeleid en de rol die multipliers daarin spelen. De beschrijving hieronder is gebaseerd op openbare documenten over het compensatiebeleid, zoals kamerstukken waarin het

¹³ EZ (2010). Het Nederlandse wapenexportbeleid in 2009. Rapportage over de uitvoer van militaire goederen van de minister van Economische Zaken en de minister van Buitenlandse Zaken mede namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Juni 2010, pagina 6-7.

¹⁴ EZ (2009a). Ibid, pagina 5.

¹⁵ EZ (2007), Kamerbrief Defensie Industrie Strategie, 27 augustus 2007, DMO/DB/2007012327.

¹⁶ Idem.

¹⁷ EZ (2010). Ibid, pagina 30.

mandaat van CMP is vastgelegd¹⁸ en de door EZ aan de Tweede Kamer verstuurd jaarrapportages over het functioneren en de resultaten van het compensatiebeleid in de jaren 2000 tot en met 2008.

2.3. Compensatiebeleid

“Compensatiefactoren (ook wel multipliers genoemd) worden toegepast om compensatieprojecten in bepaalde categorieën aantrekkelijker te maken voor compensatieplichtige bedrijven. Door het toepassen van een multiplier over hun uitgaven voor een project ontvangen zij een hoger bedrag aan zgn. compensatiecredits en kunnen zo de verplichting sneller invullen”.¹⁹

In het compensatiebeleid (met een jaarlijkse invulling van compensatieverplichtingen van € 400 à 600 miljoen) wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte compensatie. Directe compensatie betreft opdrachten die door de buitenlandse onderneming worden gegeven aan Nederlandse bedrijven binnen het kader van de opdracht die zij heeft ontvangen van het Nederlandse ministerie van Defensie.²⁰ Bij indirecte compensatie bestaat zo'n directe relatie niet.

De activiteiten ter indirecte compensatie dienen echter wel:

- nieuw te zijn voor de Nederlandse industrie of bestaande niveaus van bedrijvigheid aanmerkelijk te verhogen;
- van Nederlandse origine te zijn;
- uniek te zijn, in de zin dat deze activiteiten zonder de compensatieverplichting niet zouden zijn uitgevoerd;
- van een technologisch vergelijkbaar niveau te zijn als het door het ministerie van Defensie aangekochte materieel.

³⁸ Naast het onderscheid tussen directe en indirecte compensatie, wordt ook een onderscheid gemaakt tussen defensiegerelateerde en niet-defensiegerelateerde compensatie. In onderstaande tabel zijn beide typeringens samengebracht.

Tabel 2.2: (in)directe versus (niet-)defensiegerelateerde compensatie

	Defensiegerelateerde compensatie	Niet-defensiegerelateerde compensatie
Directe compensatie	X	o
Indirecte compensatie	Y	Z

³⁹ In de tabel wordt zichtbaar dat de categorie van niet-defensiegerelateerde, directe compensatie leeg is (inhoud is gelijk aan nul), omdat directe compensatie per definitie defensiegerelateerd van aard is.

⁴⁰ De reden dat naast naar defensiegerelateerde compensatie ook naar niet-defensiegerelateerde compensatie wordt gekeken is enerzijds omdat compensatie dient ter versterking van de gehele Nederlandse industrie en anderzijds niet alle compensatie binnen de defensie-industrie gerealiseerd kan worden²¹.

⁴¹ In 2004 is een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd in het compensatiebeleid.²² Deze wijzigingen waren het resultaat van besluitvorming naar aanleiding van het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Verwerving van materieel voor de Nederlandse krijgsmacht' en de daaraan voorafgaande kosten-batenanalyse van het

¹⁸ Tweede Kamer (1986). Protocol regelende de samenwerking m.b.t. defensie-materieel tussen het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken. In: Aanschaffingsbeleid en Innovatie. Vergaderjaar 1986-1987, Kamerstuk 16 773 nr. 12.

¹⁹ EZ (2009b), Antwoorden op de vragen over het Compensatiebeleid in relatie tot de huidige economische crisis, 28 september 2009.

²⁰ EZ (2009c). Guidelines to an Industrial Benefits and Offsets Program in the Netherlands, versie 1.5, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/commissariaat-militaire-productie/documenten-en-publicaties/brochures/2009/03/20/guidelines-industrial-benefits-and-offsets.html>.

²¹ Tweede Kamer (1992-1993). Het compensatiebeleid 1974-1992 en de inschakeling van de Nederlandse Industrie bij het defensieverwervingsproces: verslag van een mondeling overleg, vergaderjaar 1992-1993, Kamerstuk 22826 nr. 3.

²² EZ (2005). Jaarrapportage Compensatiebeleid 2004, kamerbrief met kenmerk OI/ID/5063504, 12 december 2005, kamerstuk 26 231, nummer 11, pagina 2.

compensatiebeleid door PwC.²³ De wijzigingen zijn op de volgende pagina weergegeven, zoals zij werden beschreven in de Jaarrapportage over het compensatiebeleid in 2004.

Bijlage bij brief OI/ID/5063504

Jaarrapportage compensatiebeleid 2004

In 2004 doorgevoerde wijzigingen Compensatiebeleid

Onderdeel van mijn vorige rapportage was het kabinetsstandpunt op het Interdepartementale Beleidsonderzoek “Verwerving van materieel voor de Nederlandse krijgsmacht” (IBO-DNK) voorzover het ging om de uitwerking van de operationele aanbevelingen voor het compensatiebeleid. In een Algemeen Overleg op 27 oktober 2004 heeft u, met enige kantekeningen, dit standpunt ondersteund. De volgende wijzigingen in de uitvoering van het compensatiebeleid zijn uit het IBO voortgekomen:

1. Het Compensatie-instrument is beter gericht op defensiegerelateerde activiteiten. Het aandeel van de defensiegerelateerde activiteiten in alle gerealiseerde compensatie is nu ca 40%. Door het toepassen van multipliers bij het berekenen van de “compensatiecredits” (dit is de mate waarin een opdracht meetelt bij het invullen van de compensatieverplichting) wordt het voor buitenlandse bedrijven aantrekkelijker om defensieopdrachten in Nederland te plaatsen. Aan de mogelijkheid om compensatie via defensiegerelateerde opdrachten te bewerkstelligen zit een grens omdat compensatie betrekking heeft op aankopen “van de plank”. Vaak is sprake van relaties tussen de systeembouwer en niet-Nederlandse toeleveranciers die reeds in de ontwikkelfase zijn ingeschakeld. Inzetten van Nederlandse leveranciers is lang niet altijd economisch haalbaar. Als maximale ambitie moet geschat worden op 50%.
2. De economische baten van compensatieactiviteiten buiten de defensie-gerelateerde industrie worden verhoogd door meer kennisoverdracht en investeringen te stimuleren in plaats van inkoop van (civiele) producten.
3. De minimale opdrachtwaarde voor het eisen van compensatie is verhoogd van € 2,5 mln naar € 5 mln omdat de kosten/baten verhouding bij de kleinste overeenkomsten minder gunstig is.
4. De transparantie bij de uitvoering door informatieverschaffing aan Defensie en de Kamer is verbeterd.

Daarnaast is in de Industriebrief aangegeven dat specifieke initiatieven zullen worden genomen om jaarlijks minimaal € 10 mln van de compensatie-invulling ten goede te laten komen aan jonge en innovatieve bedrijven. Dit heeft de vorm gekregen van individuele ‘marketing & sales support’ voor bedrijven op de Noord Amerikaanse markt en de mogelijkheid om compensatieverplichtingen in te vullen door het beschikbaar stellen van Venture Capital.

2.4. Ontwikkelingen in compensatieclaims en de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven

- ⁴² Naast de hierboven beschreven beleidswijzigingen rondom het gebruik en de effecten van multipliers vanaf 2004 is ook een aantal ontwikkelingen zichtbaar in het aantal ingediende claims en het percentage MKB-bedrijven²⁴ dat compensatieorders ontvangt. Het gaat hierbij om orders die direct door een buitenlands compensatieplichtig bedrijf aan een Nederlands MKB-bedrijf worden verstrekt; orders van Nederlandse grote bedrijven die compensatieorders hebben ontvangen en hiervoor weer onderdelen inkopen bij het Nederlandse

²³ PwC Consulting (2002). Kosten-batenanalyse van het Nederlands compensatiebeleid, Den Haag. Dit onderzoek werd in november 2002 door EZ met dossiernummer EL&I-02-562 aan de Tweede Kamer gezonden.

²⁴ Conform de Nederlandse definitie die EZ in de jaarrapportages tot en met 2009 hanteerde is uitgegaan van bedrijven met minder dan 100 medewerkers.

MKB vallen niet in deze definitie. Ten slotte is een ontwikkeling waarneembaar in het aantal claims waaraan door het CMP een multiplier is toegekend. Deze drie ontwikkelingen worden zichtbaar in onderstaande tabel.²⁵

Tabel 2.3: Overzicht compensatieorders 1996 – 2008

Jaar	Aantal compensatieclaims	Aantal claims waarop een multiplier werd toegepast	Percentage claims waarop een multiplier werd toegepast	Percentage van compensatieorders aan het MKB
1996	423	Onbekend	Onbekend	12,9%
1997	964	Onbekend	Onbekend	11,8%
1998	924	Onbekend	Onbekend	29,6%
1999	548	Onbekend	Onbekend	32,9%
2000	638	69	10,8%	25,6%
2001	302	21	7,0%	31,3%
2002	873	7	0,8%	31,8%
2003	519	6	1,2%	13,0%
2004	775	15	1,9%	33,8%
2005	910	32	28,4%	13,3%
2006	760	51	6,7%	46,4%
2007	910	53	5,8%	32,2%
2008	463	44	9,5%	32,3%

Bron: PwC samengesteld op basis van jaarrapportages

- 43 De tabel laat zien dat in 2001 en 2008 een vrij forse daling in het aantal ingediende compensatieclaims plaatsvond. Overigens blijkt uit de betreffende jaarrapportages dat ook de totale waarde van de ingediende claims met name in 2001 sterk daalde. Ook wordt in de tabel zichtbaar dat het aantal claims waarop een multiplier van toepassing was in de tweede helft van de onderzoeksperiode relatief stabiel was na een tijdelijke verlaging in de periode 2001 – 2004.
- 44 Tevens blijkt uit de tabel dat het aandeel van het MKB in de compensatieorders sinds 1998 vrij stabiel is, met twee duidelijke uitschieters naar beneden in 2003 en 2005.
- 45 Niet duidelijk is waardoor deze fluctuaties en de daarop volgende correcties zijn veroorzaakt. Op basis van de gegevens die vorig jaar bekend waren over de ontwikkelingen in het jaar 2009 verwachtte EZ niet dat de uitvoering van het compensatiebeleid veel gevolgen zou ondervinden van de economische crisis.²⁶
- 46 Uit onderstaande tabel²⁷ blijkt dat in 2009 een verwaarloosbare daling in de gerealiseerde invulling van de compensatieverplichtingen heeft plaatsgevonden ten opzichte van 2008 en dat de norm van € 450 miljoen nog ruimschoots gehaald wordt.

Compensatiebeleid

In 2009 is de streefwaarde van € 450 mln ruimschoots gehaald. Vanwege het projectmatige karakter vertoont de gerealiseerde compensatie een schommeling over opeenvolgende jaren.

Prestatiegegevens				
Prestatie-indicator	2007	2008	Realisatie 2009	Begroting 2009
Gerealiseerde invulling compensatieverplichtingen ¹				
Bron: Compensatie administratiesysteem EZ	678(532) mln	557(520) mln	552(566) mln (voorlopig cijfer)	Minimaal 450 mln

¹ De indicator gerealiseerde invulling compensatieverplichtingen geeft het bedrag weer dat door buitenlandse partijen bij Nederlandse bedrijven wordt besteed ter compensatie van aanschaffingen van buitenlands materieel door het ministerie van Defensie. ()=5 jaars voortschrijdend gemiddelde.

²⁵ Op basis van de jaarrapportages van EZ over het Compensatiebeleid in de betreffende jaren.

²⁶ EZ (2009b). Ibid, pagina 1.

²⁷ Ministerie van Financiën (2010). Jaarverslag Rijksbegroting 2009, http://rijksbegroting.minfin.nl/2009/verantwoording/jaarverslag,kst139635_9.html.

2.5. Gebruik van multipliers binnen het compensatiebeleid

⁴⁷ In deze paragraaf gaan wij in op het gebruik van multipliers binnen het compensatiebeleid in de periode 2000 -2009. Ter vergelijking behandelen wij eerst de internationale praktijk, om vervolgens in te gaan op de Nederlandse situatie.

2.5.1. Internationale vergelijking

Door de Belgische FOD Economie is in 2008 een vergelijkende studie uitgevoerd van het compensatiebeleid in 18 Europese landen en Canada.²⁸ Op basis van deze studie is onderstaande tabel over het gebruik van multipliers in deze landen samengesteld. Overigens vermeldt het rapport van de FOD Economie ook dat er meer landen zijn met een compensatiebeleid, dat in de studie niet is onderzocht.²⁹

Tabel 2.4: Vergelijking toepassing multipliers met 18 Europese landen en Canada

Land	Multiplierbeleid	
	Range	Criteria
Canada	maximaal 5	alleen multipliers voor bijdrage aan universiteiten of risicokapitaalfondsen ter stimulering van het kleinbedrijf
Denemarken	onbekend	multiplier indien buitenlandse leverancier bijdraagt aan samenwerking of technologische ontwikkeling
Finland	0,3 - 3	uitvoer van Fins defensiematerieel, uitvoer door Fins MKB; niet voor technologietransfer of marketingbijstand
Griekenland	2-10	veel verschillende multipliers, onder andere voor single-source suppliership, productie onder licentie, marketing assistance of 'sociale voordelen'
Hongarije	1,5-5	prioritaire sectoren, goederen, diensten of domeinen
Italië	maximaal 3	per geval bepaald, 3 wordt gegeven bij onmiddellijk implementeerbare nieuwe technologie
Nederland	maximaal 10	civiele R&D, bijdrage aan defensie-industrie, kennisoverdracht, investering in risicokapitaalfondsen
Noorwegen	0,1 tot 5	technologische of R&D samenwerking, investeringen: maximaal 5; technologietransfer: maximaal 2,5; marketing assistance: 0,1 tot 2
Oostenrijk	maximaal 9	tot 2004 geen multipliers, sindsdien voor projecten met complexe of dure opstartfase en voor investeringen in R&D-projecten
Polen	maximaal 5	directe compensatie: 1-2; indirecte compensatie 0,5-1,5; speciale economische belangen of redenen van veiligheid of Defensie: 2-5
Portugal	1-5	uitzonderlijk sociaal-economisch belang: 3-5; projecten binnen defensie-industrie: 2-5; onderhoudscontracten: 2,5-5
Spanje	2-5	officieel geen multipliers; in praktijk soms wel hogere compensatiewaarde
Tsjechië	geen	er worden geen multipliers gehanteerd
Turkije	1-5	platformen: 4, systemen en software: 3, subsystemen: 2, componenten: 1; +1 bij export voor MKB, R&D of volledig nieuwe productie in Turkije
Verenigd Koninkrijk	geen	er worden geen multipliers gehanteerd
Zweden	maximaal 3	In principe geen multipliers. In praktijk alleen voor R&D-projecten van indirecte aard en beperkt tot 10% van de waarde van het compensatieplichtige contract.
Zwitserland	maximaal 2	meestal 1-1,5; alleen 2 bij Zwitserse toegevoegde waarde > 51%

Bron: FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2008)

²⁸ FOD Economie, K.M.O. Middenstand en Energie (2008). Industrieel Participatiebeleid in het kader van Defensiebestellingen. http://statbel.fgov.be/nl/binaries/industrial_compensations_nl_tcm325-73361.pdf.

²⁹ Het rapport noemt onder andere acht Centraal- en Oost-Europese landen, zie FOD Economie, K.M.O. Middenstand en Energie (2008). Ibid, p. 73.

48 In de tabel valt een aantal zaken op:

- De meeste landen houden er multipliers op na, alleen Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk maken geen gebruik van multipliers.
- Multipliers worden gegeven voor:
 - investeringen in R&D en technologische ontwikkeling;
 - complexere producten en systemen;
 - marketingassistentie, waaronder ook het verstrekken van licenties;
 - betrokkenheid van het MKB of kennisinstellingen;
 - productie in het land dat het compensatiebeleid hanteert.
- Finland, Noorwegen en Polen hanteren ook multipliers tussen 0 en 1 (waarbij de waarde van de compensatieordeer maar voor een bepaald percentage meetelt voor de compensatieverplichting). In de praktijk worden deze multipliers ook door CMP in Nederland gerealiseerd, doordat bepaalde andere aspecten van compensatieovereenkomsten dan de multiplier worden aangepast.
- Slechts drie landen, waaronder Nederland, kennen multipliers boven de factor 5. In vergelijking met andere landen kent Nederland relatief hoge multipliers en worden de multipliers voor relatief veel verschillende doelen gebruikt.
- Bovendien kan in Nederland een R&D multiplier van 10 voor defensie-activiteiten worden gegeven, die specifiek gerelateerd zijn aan de Defensie Industrie Strategie.

2.5.2. Gebruik van multipliers in Nederland

- 49 De belangrijkste wijziging uit 2004 is het actief gebruiken van multipliers voor het sturen van compensatieorders richting de Nederlandse defensie-industrie en kennisoverdracht en investeringen. In 2004 was het percentage defensiegerelateerde compensatieopdrachten 41,5%. In de jaren daarna is dit percentage gestegen tot 66,3% in 2008. Interessant daarbij is dat in 2004 (zie ook de volgende pagina) nog werd ingeschat dat de maximale ambitie rond de 50% zou liggen.³⁰
- 50 Sinds het rapportagejaar 2004 wordt in de jaarrapportages melding gemaakt van het gedeelte van de compensatie dat door toepassing van multipliers op opdrachten is ingevuld, uitgedrukt in een percentage. In de jaarrapportages wordt niet vermeld hoe dit percentage berekend is. Vanaf het rapportagejaar 2006 is tevens een tabel in de jaarrapportages opgenomen waarin de gerealiseerde compensatie zonder en met multipliers worden getoond, uitgesplitst naar opdrachten en investeringen in jonge, innovatieve bedrijven (de laatste categorie in de vorm van venture capital). Van investeringen als invulling van de compensatieverplichting is in 2006 voor het eerst sprake geweest. Hiervoor gelden hogere multipliers dan voor opdrachten.
- 51 CMP heeft een aantal uitingen waarmee compensatieplichtige buitenlandse bedrijven worden benaderd in verschillende fasen van de uitvoering van het compensatiebeleid. Dit zijn de 'Guidelines to an Industrial Benefits and Offsets Program in the Netherlands'³¹, de 'leaflets' getiteld 'Marketing & Sales Support Programme'³² en 'Venture Capital Investment Program'³³ en de brochure 'Focal Points in The Netherlands'.³⁴ In deze documenten staat beschreven hoe het compensatiebeleid werkt en welke specifieke expertise in Nederland beschikbaar is voor buitenlandse compensatieplichtige bedrijven. De 'Guidelines' en 'leaflets' refereren tevens aan de mogelijkheid om multipliers toegekend te krijgen.
- 52 De 'Guidelines' vermelden onder andere de doelstellingen van het compensatiebeleid en de verplichting om 100% van de omvang van de van het ministerie van Defensie verkregen order te compenseren. Ook wordt ingegaan op de totstandkoming en werking van de compensatieovereenkomst, het onderscheid tussen directe en indirecte compensatie en de voorwaarden die aan beide vormen worden gesteld. Ten slotte wordt ingegaan op de verschillende vormen van compensatie die bestaan naast het verstrekken van een order zonder meer. In

³⁰ EZ (2005). Jaarrapportage Compensatiebeleid 2004, kamerbrief met kenmerk OI/ID/5063504, 12 december 2005, kamerstuk 26 231, nummer 11, pagina 2.

³¹ EZ (2009c). Guidelines to an Industrial Benefits and Offsets Program in the Netherlands, versie 1.5, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/commissariaat-militaire-productie/documenten-en-publicaties/brochures/2009/03/20/guidelines-industrial-benefits-and-offsets.html>.

³² EZ (2008a). Marketing & Sales Support Programme. Version 3.0, Status: final, 1 March 2008.

³³ EZ (2008b). Venture Capital Investment Program. Version May 2008-05-26.

³⁴ EZ (2009d). Focal Points in The Netherlands. March 2008. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2009/03/20/focal-points-in-the-netherlands.html>.

de ‘Guidelines’ worden R&D-programma’s, kennisoverdrachtprogramma’s, marketing- en salesondersteuning, het investeren in fondsen voor venture capital en technologische innovatieve projecten buiten de defensie-industrie genoemd als voorbeelden waarvoor multipliers tot een factor 10 kunnen worden toegekend.

- 53 De beide ‘leaflets’ gaan in op de specifieke compensatieprogramma’s die bestaan voor het beschikbaar stellen van ondersteuning aan Nederlandse bedrijven door compensatieplichtige bedrijven voor het betreden van nieuwe markten en voor het beschikbaar stellen van venture capital aan Nederlandse bedrijven. In beide leaflets wordt – naast een inhoudelijke beschrijving van hoe het betreffende type compensatie werkt – een maximale multiplier van 10 genoemd.
- 54 CMP hanteert ook interne richtlijnen voor de toekenning van multipliers voor de verschillende typen compensatie. Deze richtlijnen, die dus niet aan compensatieplichtige bedrijven worden verstrekt, worden in hoofdstuk 3 besproken.
- 55 Onderstaande door ons samengestelde tabel geeft een overzicht van het percentage defensiegerelateerde compensatieopdrachten, de op basis van de tabellen uit de jaarrapportages over 2006 en 2007 - 2008 herleide gemiddelde gehanteerde multiplier en het in de jaarrapportages gemelde effect van de multipliers op de totale gerealiseerde compensatie.³⁵

Tabel 2.5: Overzicht gemiddelde multiplier op opdrachten, gerealiseerd compensatie t.g.v. multipliers & % defensiegerelateerd

Jaar	Gemiddelde multiplier op opdrachten	Gerealiseerde compensatie als gevolg van multipliers	Percentage defensiegerelateerde compensatie-opdrachten
2004	N/A ³⁶	8,2%	41,5%
2005	N/A	19,1%	57%
2006	2,31	13,9%	51,3%
2007	2,06 ³⁷	9,9% ³⁸	69,4%
2008	1,53 ³⁹	7,9% ⁴⁰	66,3%

Bron: PwC, samengesteld op basis van jaarrapportages

- 56 Uit de hierboven vermelde gegevens blijkt dat het deel van de compensatie dat wordt gerealiseerd als gevolg van multipliers net als de gemiddelde toegekende multiplier voor de jaren 2006–2008 afneemt.
- 57 In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de toepassing van multipliers bij de uitvoering van het compensatiebeleid.

³⁵ Op basis van de jaarrapportages van EZ over het Compensatiebeleid in de betreffende jaren.

³⁶ In 2004 en 2005 werd nog geen tabel in de jaarrapportages opgenomen waarin de gerealiseerde compensatie zonder en met multipliers werden getoond.

³⁷ Overigens is in 2007 besloten de maximale multiplier die wordt toegepast te verlagen en vast te stellen op 10 in plaats van 35. Zie: EZ (2009a), Jaarrapportage Compensatiebeleid 2007 – 2008: algemeen, bijlage 1 bij brief OI/O/9044032.

³⁸ De percentages voor 2007 en 2008 zijn geschat op basis van de formule ‘Totaal opdrachten met multiplier / Totaal opdrachten zonder multiplier – 1’.

³⁹ In 2008 zijn aan opdrachten geen multipliers hoger dan 5 toegekend.

⁴⁰ De percentages voor 2007 en 2008 zijn geschat op basis van de formule ‘Totaal opdrachten met multiplier / Totaal opdrachten zonder multiplier – 1’.

3. De toepassing van multipliers door CMP

- 58 Het al dan niet toepassen van multipliers op orders/opdrachten van buitenlandse compensatieplichtige bedrijven komt in verschillende onderdelen van het compensatietraject aan bod. Ten eerste bij de onderhandeling over de compensatieovereenkomst, daarnaast bij verzoeken voor preapprovals en tenslotte bij de beoordeling van ingediende claims⁴¹. In dit hoofdstuk volgt een korte beschrijving van het compensatietraject, de onderbouwing van de toekenning van multipliers, een overzicht van de toegekende multipliers en tenslotte de conclusies. De uitvoering is belegd bij het Commissariaat Militaire Productie.
- 59 EL&I is verantwoordelijk voor het compensatiebeleid. De uitvoering is belegd bij het CMP. Onder de verantwoordelijkheid valt zowel het afsluiten van nieuwe compensatieovereenkomsten als het beheren en het afronden van lopende compensatieovereenkomsten.

3.1.1. Afstemming tussen het ministerie van Defensie en het CMP

*“Terzake van de inschakeling van de Nederlandse Industrie bij defensieopdrachten is een **gestructureerde samenwerking** tussen de Ministeries van Defensie en van Economische Zaken noodzakelijk”⁴².*

*“Voor het verkrijgen en het behouden van een goede onderhandelingspositie van zowel het Ministerie van Defensie als het Ministerie van Economische Zaken en een optimaal resultaat voor wat betreft de participatie van de Nederlandse Industrie zal het verwervingsproces met betrekking tot bij de buitenlandse industrie te plaatsen orders **voortdurend en intensief** worden samengewerkt tussen het Directoraat-Generaal Materieel, de betrokken materieeldirecties van de krijgsmachtonderdelen en het Commissariaat Militaire Productie”⁴³.*

- 60 Er bestaat een natuurlijk ‘spanningsveld’ tussen EL&I en Defensie bij het toepassen van het compensatiebeleid en bijbehorende multipliers. Defensie koopt het liefste “van de plank”, bewezen en betrouwbare producten en technologie. EL&I probeert juist innovatie en internationale samenwerking te stimuleren. Derhalve is het van belang dat Defensie EL&I tijdig informeert over de materiële behoefte en verwachte aankopen.
- 61 Daarnaast is het ministerie van Defensie verantwoordelijk voor het informeren van de mogelijke buitenlandse leveranciers over de compensatieplicht. Na geïnformeerd te zijn door het ministerie van Defensie gaat het CMP in onderhandeling over de invulling van de compensatieplicht met de potentiële buitenlandse partij(en)⁴⁴.
- 62 Het buitenlandse bedrijf komt, afhankelijk van het ervaringsniveau, al dan niet zelf met voorstellen voor invulling van de compensatieplicht. Op basis hiervan worden dan de onderhandelingen gestart tussen het CMP en de buitenlandse onderneming. Het vastleggen van de omvang en het onderhandelen over de invulling van de compensatieverplichting in een compensatieovereenkomst geschiedt door de compensatieadviseurs.
- 63 De compensatieovereenkomst moet zijn afgesloten voordat het contract met het ministerie van Defensie wordt getekend. De buitenlandse partijen zijn dan nog in concurrentie en hebben nog geen getekend

⁴¹ **Compensatieovereenkomst:** overeenkomst tussen Nederland (CMP geautoriseerd voor ondertekening) en het compensatieplichtige bedrijf waarin de afspraken en voorwaarden aangaande de compensatieverplichting en invulling hiervan zijn vastgelegd.

Preapproval: In aanvulling op de afspraken die zijn vastgelegd in de compensatieovereenkomst kan een compensatieplichtig bedrijf een verzoek indienen om een voorgenomen activiteit in aanmerking te laten komen voor compensatie, soms onder bepaalde voorwaarden.

Claim: verzoek van het compensatieplichtige bedrijf om een bij een Nederlands bedrijf geplaatste en uitgevoerde opdracht/order te erkennen als invulling van de compensatieverplichting.

⁴² Ministers van Defensie en Economische zaken (1985), Protocol regelende de samenwerking m.b.t. defensiematerieel tussen het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken, 's-Gravenhage, 13 december 1985

⁴³ Idem.

⁴⁴ Ministerie van EZ, Directoraat voor Ondernemen en innovatie (2004), AO Compensatiebeleid datum vaststelling januari 2004.

leveringscontract. Daardoor zijn ze meer geprikkeld om tot een goede overeenkomst te komen. Door de Compensatie Adviseurs (hierna: CA('s)) is aangegeven dat er nooit een aanschaf van het ministerie van Defensie stukloopt op de compensatie. Defensie beslist uiteindelijk over de gunning van de opdracht op basis van technische, militaire en commerciële eisen. Compensatie is een voorwaarde voor gunning, geen gunningscriterium.

3.1.2. *Onderhandelingen aan de hand van de standaard compensatieovereenkomst*

- 64 De standaard compensatieovereenkomst dient als leidraad bij de onderhandelingen tussen de compensatieadviseur en het compensatieplichtige bedrijf.⁴⁵
- 65 Op basis van het dossieronderzoek blijkt dat in deze overeenkomst een aantal onderdelen te identificeren is op basis waarvan de compensatieadviseur kan onderhandelen, dit zijn:
- de looptijd van de overeenkomst;
 - groep van bedrijven die de compensatie mogen invullen;
 - voorstellen voor invulling van de compensatie, verhouding direct/indirect en mate van zekerheid over de realisatie van de voorgestelde orders;
 - het toegestane percentage buitenlands aandeel in de order;
 - mogelijkheid om additionele compensatie als credits te mogen 'banken';
 - minimum claimbedrag.

In aanvulling op bovenstaande worden in de onderhandelingen eventueel ook andere zaken die mogelijk door het (potentieel) compensatieplichtige bedrijf worden aangedragen meegenomen.

- 66 Om de invulling van de compensatie te sturen zodat bepaalde categorieën compensatie aantrekkelijker worden voor het compensatieplichtige bedrijf, kunnen door de CA's multipliers worden uitonderhandeld. Hierdoor ontvangt het compensatieplichtige bedrijf een hoger aantal compensatiecredits en hoeft het dus een kleiner totaalbedrag aan orders te verstrekken aan Nederlandse bedrijven om aan de compensatieverplichting te voldoen. Bovendien kan voor sommige vormen van compensatie die niet één op één in waarde zijn uit te drukken een lumpsum bedrag aan compensatiecredits worden toebedeeld. De uiteindelijke beslissing wordt genomen door de Commissaris Militaire Productie.
- 67 Naast de voorgenomen compensatie die is opgenomen in de compensatieovereenkomst, kunnen tijdens de looptijd van de overeenkomst aanvullende verzoeken voor preapprovals door compensatieplichtige bedrijven worden ingediend. Dit geldt voor verzoeken waarbij het bedrijf een multiplier toegewezen wil krijgen, of indien het bedrijf niet zeker is of de order voor compensatie in aanmerking komt.

3.2. *Toepassing van multipliers*

- 68 De toekenning van multipliers is afhankelijk van de (interne) richtlijnen; uitgangspunten van de verschillende compensatieadviseurs; het compensatieplichtige bedrijf en het Nederlandse bedrijf. Maar daarnaast is het vooral de uitkomst van een onderhandelingsproces tussen EL&I en het compensatieplichtige bedrijf.

3.2.1. *(Interne) richtlijnen*

- 69 Voor het al dan niet toekennen en de hoogte van een multiplier bestaan verschillende (interne) richtlijnen. Ze zijn onder meer vastgelegd in:
- 1) Guidelines to an Industrial Benefits and Offsets Program in the Netherlands, version 1.5;
 - 2) Leaflet Venture Capital Investment Program, version May 2008-05-26;
 - 3) Leaflet Marketing & Sales Support Programme, version 3.0;
 - 4) Offset Multipliers for Research & Development, version 1.1;

⁴⁵ Ministerie van EZ 2004 Ibid

5) Matrix multipliers, versie 4-10-2010 (intern).

70 Uit bovenstaande bronnen hebben wij *per document* de belangrijkste doelstellingen/voorwaarden hieronder weergegeven (NB: de zwaarte tussen onderstaande punten verschilt, omdat de verschillende documenten enerzijds alle categorieën multipliers dekken en anderzijds slechts één specifieke categorie betreffen):

Document 1:

- **Substantiële toegevoegde waarde moet** – in elk geval – **duidelijk en controleerbaar zijn**. Des te hoger de gewenste multiplier, des te aantrekkelijker en substantiëler (in de zin van toegevoegde waarde niet mbt omzet) de order moet zijn.

Document 2:

- Een mogelijkheid is het investeren in Nederlandse venture capital fondsen of direct in startende hightech ondernemingen. **Afhankelijk van onder meer het type fonds, het risico en de duur van de investering** kan tot maximaal een multiplier van 10 worden toegekend.

Document 3:

- Het doel van het Marketing & Sales Support Programme is om compensatieplichtige bedrijven hun contacten/netwerk in te laten zetten om **Nederlandse hightech bedrijven actief te ondersteunen** bij het betreden van de Amerikaanse/buitenlandse markt en het vinden van klanten. De doelstelling is om innovatieve bedrijven te ondersteunen in hun groeipotentie. Voor de verschillende activiteiten (Quick Scan markt potentieel en marketing en sales plan) wordt een maximum bedrag toegekend waaraan een multiplier van maximaal 10 wordt toegekend. Daarnaast kan de extra verkregen omzet van het Nederlandse bedrijf tot een maximum vast te stellen bedrag worden geclaimd voor compensatiecredits.

Document 4:

- De hoogte van de multiplier voor Research & Development hangt af van **de mate van verbetering van de kennispositie, toekomstige commerciële impact/potentieel, en het soort activiteiten**.
- Voor compensatie gerelateerd aan de Nederlandse Defensie Industrie Strategie kan een hogere multiplier worden verkregen.

Document 5 (intern):

- De hoogte van de multiplier hangt af van **de indeling militair/civiel, het soort markt/product, het soort werk, de aard van de relatie en de mate van kennisoverdracht**. Voor defensiegerelateerde opdrachten gelden hogere maxima voor toe te kennen multipliers dan voor niet-defensiegerelateerde opdrachten.

3.2.2. Uitgangspunten compensatieadvieus

71 Naast de bestaande richtlijnen gaven de CA's de volgende doelstellingen aan voor toepassing van de multipliers:

- het kunnen realiseren van **strategische lange termijn relaties** voor de Nederlandse industrie;
- te zorgen dat er een groter deel van de compensatieverplichting met defensiewerk wordt ingevuld en dat de **Nederlandse bedrijven** daarbij **op een hoger plan komen**;
- verlagen van de drempel voor buitenlandse bedrijven om Nederlandse leveranciers te vinden, **genereren van kansen voor Nederlandse bedrijven** om zich te bewijzen;
- met name de indirecte defensiegerelateerde compensatie is voor EL&I beleidsmatig van belang als het gaat om de inzet van multipliers. Blijkens een citaat uit 2002 is dat ook de mening van de branchevereniging NIID (sinds 2007 NIDV): "*Bij directe compensatie is de situatie dat je een product bouwt dat al ontwikkeld is, waardoor er geen of minder sprake is van technologische vernieuwing.*"⁴⁶

72 Voor de bepaling van de hoogte van de multiplier kwam uit de interviews naar voren dat de CA's ook de volgende elementen meenemen in hun eendoordeel:

⁴⁶ A.H.H. Geeraets (2002). Defensiecompensatieorders, *Armex*, oktober 2002.

- voor *directe compensatie* in principe een *multiplier van 1* tenzij het Nederlandse bedrijf ook mag leveren indien hetzelfde systeem aan andere aanbieders wordt verkocht;
- *extra toegevoegde waarde* voor het Nederlandse bedrijf;
- *risico* dat het compensatieplichtige bedrijf neemt door de order bij een Nederlands bedrijf te plaatsen;
- *kennis en kunde in Nederland* (voor munitie is Nederland niet concurrerend en is dus geen directe compensatie mogelijk);
- gebruiken voor *nieuwe dingen* die normaal niet de kans krijgen om onder de aandacht van de buitenlandse bedrijven te worden gebracht;
- huidige relatie tussen compensatieplichtige bedrijf en Nederlandse partij;
- afweging tussen meer omzet en *betere omzet*;
- soort technologie (stimuleren om bepaalde technologieën naar Nederland te krijgen);
- mate van *kennisoverdracht*, zowel product specifiek als verbetering van bedrijfsprocessen;
- de technologie moet *uniek* zijn voor de betreffende markt;
- *markt* waarop het compensatieplichtige bedrijf actief is (Amerikaanse moeilijker om binnen te komen en meer mogelijkheden, dus hogere multiplier);
- het bestendigen van de *relatie* in bredere zin tussen de Nederlandse Industrie en het buitenlandse bedrijf;
- gebruik overige onderdelen van het EZ-instrumentarium door het Nederlandse bedrijf: “*bedrijf mag niet volledig afhankelijk zijn van dit instrumentarium*” (geldt indien het Nederlandse bedrijf al veel ondersteuning vanuit het bredere EZ-instrumentarium ontvangt);
- vaststellen in hoeverre de order op lange termijn bij het Nederlandse bedrijf geplaatst blijft: blijft het werk op termijn binnen Nederland of gaat het vervolgens toch weer naar het buitenland (resulteert de order uiteindelijk in een strategische lange termijn relatie/positie of betreft het alleen korte termijn omzet).

3.2.3. Invloed compensatieplichtige bedrijf

- 73 In principe wordt uitgegaan van een multiplier van 1. Het compensatieplichtige bedrijf dient de CA's ervan te overtuigen dat een hogere multiplier gerechtvaardigd is. De CA's gaan hier verschillend mee om. De ene CA laat het compensatieplichtige bedrijf zelf de multiplier ter sprake brengen en zet multipliers dus niet als actief sturend instrument in. De andere CA brengt de multiplier zelf ter sprake om het compensatieplichtige bedrijf bewust te maken van de mogelijkheden, hier wordt dus actiever gestuurd. Dit heeft grote invloed op het sturend vermogen van het instrument multiplier.
- 74 Bovendien hangt het al dan niet opbrengen van multipliers volgens de CA's ook samen met de aard van de te compenseren opdracht en het beschikbaar zijn van relevante Nederlandse kennis en kunde.
- 75 EL&I stelt de kaders vast waaronder een geplaatste/te plaatsen opdracht leidt tot toekenning van compensatiecredits, maar uiteindelijk blijft het de keuze van het compensatieplichtige bedrijf welke orders waar worden geplaatst.
- 76 De invloed van het compensatieplichtige bedrijf op de toekenning van de multiplier wordt bepaald door:
- eerdere ervaring met het (Nederlandse) compensatiebeleid en toepassing multiplier;
 - de omvang en het palet aan activiteiten van het bedrijf: hoe meer diversiteit en hoe groter de omvang des te meer mogelijkheden voor NL bedrijf voor vervolgwerkzaamheden;
 - positie van het bedrijf: heeft het bedrijf een monopoliepositie of heeft het veel concurrenten. Indien het compensatieplichtige bedrijf een monopoliepositie heeft met betrekking tot de leveringen aan het ministerie van Defensie en het ministerie van Defensie heeft het betreffende materieel nodig, dan is het buitenlandse bedrijf mogelijk minder bereid tot (bepaalde vormen van) compensatie⁴⁷. Het bedrijf heeft dan namelijk geen concurrenten en daardoor is het ministerie van Defensie afhankelijker van het bedrijf dan wanneer er meerdere aanbieders zijn van het benodigde materieel.

⁴⁷ Interviews met Compensatie Adviseurs.

3.2.4. Rol van het Nederlandse bedrijf

- 77 Het Nederlandse bedrijfsleven verschilt in de mate van ervaring met het compensatiebeleid; omvang en internationale ervaring. Om in aanmerking te komen voor een compensatieorder is het van belang duidelijk te maken wat het bedrijf te bieden heeft. Grote bedrijven met veel internationale ervaring zijn hiervoor beter uitgerust dan het MKB. Zij benaderen de potentiële buitenlandse partijen om de mogelijkheden die zij als bedrijf kunnen bieden voor invulling van de compensatieplicht te bespreken al voorafgaand aan het plaatsen van de order door het ministerie van Defensie⁴⁸.
- 78 Voor het MKB is dit een stuk lastiger. Zij missen de internationale ervaring en contacten, maar ook de mensen en middelen om dat op eenzelfde wijze te kunnen doen⁴⁹. Als alternatief kunnen zij gebruik maken van de ondersteuning van onder meer de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, de Stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (hierna: NIDV) en het CMP.
- 79 Daarnaast zijn buitenlandse bedrijven geneigd om samen te werken met bedrijven die een bewezen staat van dienst hebben in de defensie-industrie. De voorkeur gaat uit naar betrouwbare bewezen productie en technologieën. In de perceptie van buitenlandse bedrijven zouden nieuwe leveranciers/partners en het gebruiken van nieuwe technologieën namelijk een risico voor de planning en betrouwbaarheid van het eindproduct kunnen vormen.
- 80 Op het moment dat het compensatieplichtige bedrijf voornemens is een deel van de totale compensatieplicht (altijd 100%) in te vullen, kan het voor dat deel aan de CA's vragen om een multiplier. Dit kan tijdens de onderhandelingen van het komen tot een compensatieovereenkomst, maar ook gedurende de looptijd van de overeenkomst door een verzoek tot preapproval. Naast het feit dat het compensatieplichtige bedrijf het CMP moet overtuigen van de meerwaarde van de order, wordt ook het Nederlandse bedrijf geraadpleegd. Dit bedrijf moet inzichtelijk maken wat de opdracht voor het bedrijf, naast omzet, in de toekomst gaat betekenen in termen van kennisopbouw, markttoegang, strategische positie enz.. Na deze onderbouwing wordt de definitieve multiplier bepaald.

3.2.5. Uitkomst onderhandelingen

- 81 De uiteindelijke uitkomst van de multiplier is het resultaat van de onderhandelingen tussen het CMP en het compensatieplichtige bedrijf. De doelstellingen van het beleid zijn moeilijk te operationaliseren: *“deze kunnen niet in een computerprogramma, het blijft voor een deel een onderhandelingsinstrument en mensenwerk, waarbij gekeken wordt naar de totaliteit van de package”*.⁵⁰
- 82 Bovendien wordt door de CA's aangegeven dat er veel uitzonderingen zijn: *“Er is geen standaardaanpak”*⁵¹.
- 83 Aangaande het sturen op de soort orders gaven de CA's aan dat zij ook niet te dwingend kunnen zijn, dit zou anders prijsverhogend kunnen werken. Hoe meer risico een compensatieplichtig bedrijf moet nemen, hoe hoger de risico-opslag voor Defensie.
- 84 De afspraken worden vastgelegd in de bijlagen van de compensatieovereenkomst, ingedeeld naar directe of indirecte compensatie en naar firmness van de line items⁵². Tussentijdse verzoeken worden vastgelegd in een preapproval. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de vastlegging van de onderbouwing voor het al dan niet toekennen van een multiplier met bijbehorende doelstellingen voor de line items opgenomen in de compensatieovereenkomst in de meeste gevallen minder uitgebreid is dan de onderbouwing voor preapprovals (hierna: PA's).

⁴⁸ Interviews met Nederlandse bedrijven.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Interview met CA's.

⁵¹ Interview met CA's.

⁵² **Line item:** verwijst naar het nummer waaronder de afspraak in de bijlagen van de compensatieovereenkomst is vastgelegd. **Firmness:** De gemaakte afspraken zijn in verschillende categorieën in te delen aangaande de mate van hardheid van de afspraak: realized, firm, under negotiation, under discussion en potential areas of collaboration.

85 De afspraken tussen het CMP en het compensatieplichtige bedrijf over de toekenning van compensatiecredits voor bepaalde activiteiten, de doelstellingen en de toekenning van de multiplier en de hoogte hiervan worden in principe niet doorgegeven aan het Nederlandse bedrijf.

86 In het dossier worden vervolgens de volgende stukken opgenomen⁵³:

- gegevens contract Defensie;
- compensatieovereenkomst en eventuele amendementen;
- nota met toelichting voor ondertekening compensatieovereenkomst;
- correspondentie over de PA's;
- correspondentie over afwijkingen van de voorwaarden in de compensatieovereenkomst;
- overige correspondentie die van belang is voor de behandeling en beoordeling van nog niet afgedane claims.

3.2.6. Beoordeling en afhandeling claims

87 Nadat de order is geplaatst bij het Nederlandse bedrijf kan op basis van bewijsstukken (facturen, verslag uitgevoerde activiteiten enzovoort) een claim worden ingediend door het compensatieplichtige bedrijf bij het CMP.

88 Vervolgens wordt door het CMP een vragenlijst naar het Nederlandse bedrijf gestuurd om te controleren of:

- de order is uitgevoerd en of het geclaimde bedrag overeenkomt;
- het defensiegerelateerd of niet defensiegerelateerd orders betrof;
- in de voorgaande jaren al omzet is verkregen van het buitenlandse bedrijf;
- het aandeel buitenlands bestandsdeel;
- aantal werkzame personen in het Nederlandse bedrijf;
- eventuele aanvullende relevante informatie.

89 In deze vragenlijst wordt niet specifiek gevraagd of de doelstellingen van de order zijn gerealiseerd. Ook wordt niet gevraagd naar de (mogelijke) effecten van de order.

90 Op basis van de claim, de vragenlijst en de vastgelegde afspraken in de compensatieovereenkomst en/of preapproval keurt de CA (of de medewerkers Projectbeheer of de Commissaris Militaire Productie) de claim (gedeeltelijk) goed of af. Ook kan de CA besluiten toch een lagere multiplier of geen multiplier toe te kennen. Dit wordt vastgelegd in het claimdossier door middel van een formulier behandeling en COMPAS-registratie offset claims en het Offset claim form.

3.3. Gebruik van multipliers in de onderzoeksperiode

91 Op basis van het databestand van het CMP waarin de kerngegevens staan vermeld van alle 349 claims waarvoor in de onderzoeksperiode een multiplier is toegekend, hebben wij enkele kwantitatieve analyses uitgevoerd om een beeld te geven van de daadwerkelijke toekenning van multipliers.

3.3.1. Typen compensatie waaraan multipliers zijn toegekend

92 Wij hebben voornamelijk claims voor directe compensatie (12 van de 18) onderzocht. Uit interviews met de CA's, de Guidelines en de standaard CO is ons duidelijk geworden dat de toepassing van multipliers bij directe compensatie vaak het gevolg is van het feit dat wanneer een Nederlands bedrijf in het kader van een compensatieorder het zelfde product (via het compensatieplichtige bedrijf) aan Defensie en aan een of meer buitenlandse defensieorganisaties levert, de gehele order als directe compensatie wordt geregistreerd.

93 Onderstaande tabel laat zien dat er in de tijd een aantal trends zichtbaar is in het hanteren van multipliers voor bepaalde typen compensatieorders.⁵⁴ Zo is de multiplier voor Noord-Nederland gedurende een korte periode in

⁵³ Ministerie van EZ, Directoraat voor Ondernemen en innovatie (2004), AO Compensatiebeleid datum vaststelling 1 januari 2004.

2005 gebruikt in een aantal compensatieovereenkomsten (hierna: CO's), waarvan de claims vanaf 2007 zijn goedgekeurd. Dit type compensatie zal in de komende jaren dus ook weer uit de statistieken verdwijnen, omdat het na 2005 niet meer is opgenomen in CO's of PA's.

- 94 Een belangrijke trend die zichtbaar wordt is de sinds 2005 toegenomen toekenning van multipliers voor kennisoverdracht, marketing & sales support en het openen van nieuwe markten. Dit is direct te relateren aan de in het vorige hoofdstuk beschreven beleidswijzigingen van 2004.

Tabel 3.1: Overzicht aantal toegekende multipliers per categorie

Categorie multiplier	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Kennisoverdracht	2					4	1	16	2	6	31
Marketing & Sales Support						1	3	1	2	6	13
Noord-Nederland								1	3	2	6
Openen van nieuwe markten	2						2	1	6	9	20
Research / Engineering	2		1		2	9	12	5	8	7	46
Single Source / Preferred Supplier	8		6	6	11	16	33	25	22	21	148
Venture Capital								1			1
Onbekend	55	21			2	2		3	1		84
Totaal	69	21	7	6	15	32	51	53	44	51	349

Bron: PwC samengesteld op basis van jaarrapportages

3.3.2. Hoogte van de toegekende multipliers

- 95 Het rekenkundige gemiddelde van de in de onderzoeksperiode toegekende multipliers bedraagt afgerond 2,357. De modus (de vaakst toegekende multiplier) bedraagt 2, net als de mediaan (de middelste waarde uit de rij van alle toegekende multipliers in volgorde van hun hoogte). Uit het gegeven dat de mediaan lager ligt dan het gemiddelde, blijkt dat de verdeling van multipliers enigszins 'scheef getrokken' wordt doordat er relatief veel multipliers tussen 1 en 2 ('dichtbij' het gemiddelde) worden toegekend en relatief weinig multipliers tussen 2 en 10 (verder bij het gemiddelde vandaan).
- 96 Onderstaande tabel geeft een overzicht van de hoogte van de multipliers die zijn toegekend aan claims van compensatieplichtige bedrijven in de onderzoeksperiode.

⁵⁴ De categorie "Onbekend" is voor het overgrote deel van toepassing op claims uit 2000 en 2001, waardoor het sterke vermoeden bestaat dat voor claims in die jaren het type compensatie niet altijd in de dossiers werd vastgelegd, dan wel niet is overgenomen in de elektronische systemen die sinds 2006 worden gehanteerd door het CMP.

Tabel 3.2: Overzicht hoogte toegekende multipliers

Multiplier	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
1,25							1	9	16	9	35
1,3								2	1	2	5
1,35	3										3
1,5	1				1	9	1	5	7	10	34
1,75					1		1	3		2	7
2	42	3	3	3	10	14	17	16	10	9	127
2,15									2		2
2,25						1	3				4
2,5	1						1				2
2,75					1		2				3
3	22	18	3	3	2	8	23	14	8	11	112
4								2			2
4,5										1	1
5			1							6	7
7							1	1		1	3
10							1	1			2
Totaal	69	21	7	6	15	32	51	53	44	51	349

Bron: PwC samengesteld op basis van jaarrapportages

97 Uit de tabel blijkt het volgende:

- Multipliers met een waarde van respectievelijk 2; 3; 1,25 en 1,5 zijn in de onderzoekperiode het vaakst toegekend, met een duidelijke voorkeur voor de gehele getallen 2 en 3.
- Het aantal claims waaraan een multiplier werd toegekend, was in de jaren 2000 en 2005-2009 substantieel hoger dan in de periode 2001-2004.
- De multipliers hoger dan 3 en met name hoger dan 5 zijn beperkt toegepast.
- Sinds 2006 worden multipliers hoger dan 3 en lager dan 2 vaker gebruikt.

Hieronder is een tabel opgenomen die de hoogte weergeeft van de multipliers die zijn ingezet op de verschillende categorieën compensatieprojecten.

Tabel 3.3: Overzicht hoogte toegekende multiplier per categorie

Mp	Cat. mp								
	onbekend	kennis over dracht	M&SS	Noord Ned.	Openen van nieuwe markten	R&E	Single Source / Preferred Supplier	Venture Capital	Totaal
1,25					3		32		35
1,3		5							5
1,35	1						2		3
1,5	1	1	1		3	13	15		34
1,75	2						5		7
2	42	13	1	6	7	8	50		127
2,15						2			2
2,25							4		4
2,5						1	1		2
2,75						3			3
3	38	12	7		4	14	37		112
4					1		1		2
4,5			1						1
5			3		2	2			7
7						3			3
10							1	1	2
Totaal	84	31	13	6	20	46	148	1	349
Gemid . mp	2,43	2,26	3,38	2	2,41	2,69	2,10	10	

Bron: PwC samengesteld op basis van jaarrapportages

- 98 Uit deze tabel blijkt dat er behalve venture capital geen typen compensatie zijn waarvoor de gemiddelde in de onderzoeksperiode toegekende multiplier significant afwijkt van de gemiddelde toegekende multiplier in de populatie als geheel.⁵⁵ Naast venture capital is vooral de gemiddelde waarde van de toegekende multipliers voor marketing & sales support iets hoger dan het gemiddelde; voor dit type compensatie wordt relatief vaak een multiplier van 3 gegeven. De consistente toekenning van de multiplier voor Noord-Nederland kan worden verklaard uit het feit dat die multiplier voor militair materieel formeel is vastgesteld op 2 en daarvan dus niet afwijkt.
- 99 In hoofdstuk 4 gaan wij in op de effecten van de onderzochte compensatieorders met bijbehorende multiplier.

⁵⁵ Voor alle typen valt het gemiddelde binnen het interval van het gemiddelde (2,357) plus of min één maal de standaarddeviatie (1,049).

4. *De effecten van het gebruik van multipliers voor de betrokken Nederlandse bedrijven*

In dit hoofdstuk beschrijven wij de effecten van toekenning van multipliers voor individuele Nederlandse bedrijven die compensatieorders hebben uitgevoerd in de onderzoeksperiode. Deze effecten stellen wij met enige voorzichtigheid vast, aangezien op het door ons uitgevoerde evaluatieonderzoek een aantal randvoorwaarden van toepassing is geweest die de robuustheid van onze bevindingen beperken. Wij lichten deze randvoorwaarden en de beperkende effecten daarvan op de onderbouwing van onze bevindingen en conclusies toe in Bijlage A.

4.1. *Leeswijzer*

100 Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 geven wij op basis van de enquêteresultaten een algemeen beeld over de compensatieorders waarop in de onderzoeksperiode een multiplier van toepassing was en de daarbij betrokken bedrijven. In paragraaf 4.3 bespreken wij een aantal algemene bevindingen over de onderzochte compensatieorders en de effecten daarvan voor de betrokken bedrijven. In paragraaf 4.4 gaan wij in op de specifieke typen compensatie waarvoor multipliers zijn toegekend en de verschillende die tussen die typen zichtbaar worden. Per type compensatie bespreken wij:

- de doelstelling van dat type;
- de conclusie die wij hebben getrokken over het behalen van die doelstelling, met daarbij de sterke en zwakke punten voor dat type compensatie, op basis van:
 - de bereikte doelen per onderzochte compensatieorder;
 - de resultaten van de enquête over dat type compensatie; en
 - overige observaties.

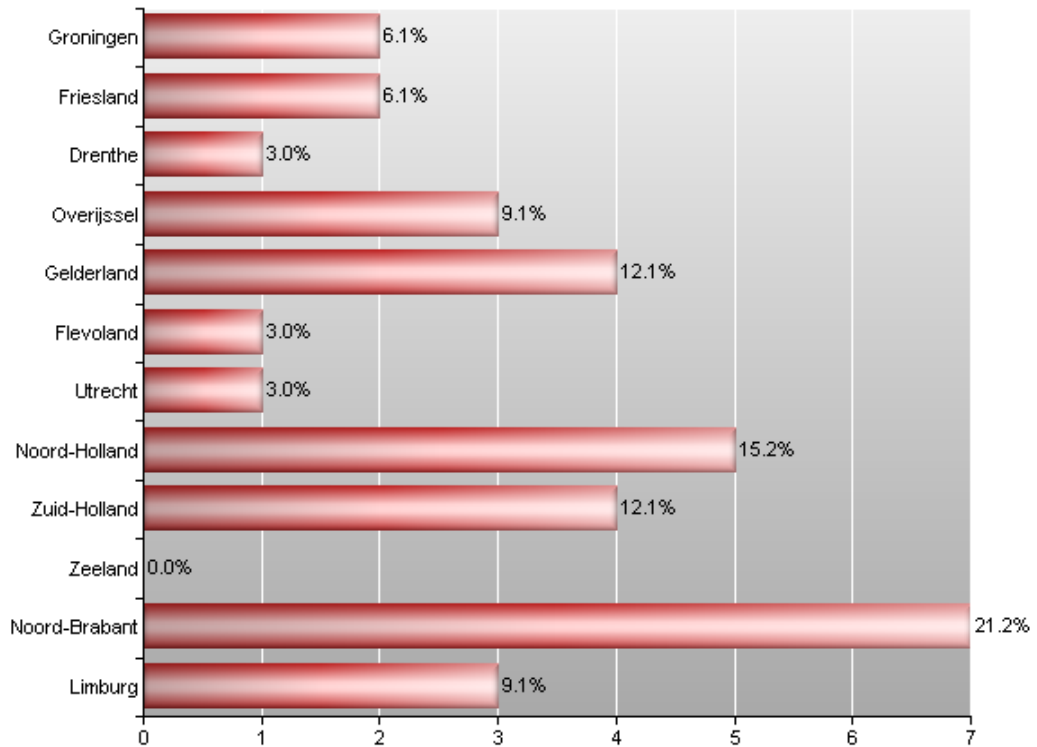
In voorkomende gevallen werken wij een relevante casus nader uit in een tekstvak.

4.2. Algemene observaties over compensatieorders

4.2.1. Algemene kenmerken van de betrokken bedrijven

101 De betrokken bedrijven zijn voornamelijk gevestigd in Noord-Brabant, Noord- en Zuid-Holland en Gelderland.

8. In welke provincie is uw bedrijf gevestigd?



102 De bedrijven lopen uiteen in grootte van 1 tot 1.800 FTE aan arbeidscapaciteit, met een gemiddelde van 224 FTE. 25% van de bedrijven die de enquête hebben ingevuld beschikt over 24 FTE of minder. De helft van de bedrijven telt minder dan 55 FTE.

4.2.2. Activiteiten op de defensiemarkt

103 4 bedrijven geven aan uitsluitend op de militaire markt actief te zijn, 2 bedrijven alleen op de civiele markt. 27 bedrijven zijn op beide markten actief. De twee bedrijven met uitsluitend civiele activiteiten werken in respectievelijk de vliegtuigbouw en "engineering/industrie". 32 van de 33 bedrijven die deze vraag invulden geven aan dat het voor hen van belang is om actief te zijn op de defensiemarkt. De belangrijkste reden voor dat belang is de omzetbijdrage. Daarnaast speelt de referentie van de voor de defensiemarkt ontwikkelde technologie een rol bij het verkrijgen van opdrachten in andere sectoren. Naamsbekendheid in de defensiemarkt wordt minder vaak genoemd als reden om op deze markt actief te zijn.

13. Waarom is het voor uw bedrijf van belang actief te zijn op de defensiemarkt?

	Count	Percent of Total Count	Percent of Respondents
wordt belangrijk deel van de omzet gegeneerd	25	53.2%	78.1%
naamsbekendheid in de defensiemarkt is van belang voor verkrijgen opdrachten in andere sectoren	6	12.8%	18.8%
technologie ontwikkeld voor de defensiemarkt is van belang voor het verkrijgen van opdrachten in andere sectoren	12	25.5%	37.5%
anders, namelijk	4	8.5%	12.5%
Total Count	47	100%	-
Total Respondents	32	-	-

- 104 De ene respondent die heeft aangegeven dat het voor zijn bedrijf niet van belang is om actief te zijn op de defensiemarkt, licht dat toe door te wijzen op de hoge drempel om tot die markt toe te treden.

4.2.3. Compensatieorders

- 105 De meeste respondenten hebben nog in 2010 de laatste factuur voor een compensatieorder verzonden. De twee uitzonderingen zijn bedrijven die de laatste factuur in respectievelijk 2006 en in 2008 verzonden. Dit laat zien dat de respondenten op de enquête allemaal relatief recente ervaring hebben met compensatieorders.
- 106 De respondenten is gevraagd om een aantal vragen te beantwoorden over de volgens hen belangrijkste compensatieorder die is ontvangen in de onderzoeksperiode. Redenen om belang te hechten aan een compensatieorder zijn voornamelijk de omzet van die order en het al of niet strategische karakter van de opdracht voor het bedrijf.

25. Kunt u aangeven waarom u dit de belangrijkste compensatieorder vindt? (meerdere antwoorden mogelijk)

	Count	Percent of Total Count	Percent of Respondents
mate van kennisoverdracht	10	17.2%	45.5%
bijdrage aan de omzet	15	25.9%	68.2%
openen nieuwe markten	11	19.0%	50.0%
strategische opdracht	12	20.7%	54.5%
technologie	10	17.2%	45.5%
anders, namelijk	0	0.0%	0.0%
Total Count	58	100%	-
Total Respondents	22	-	-

- 107 Gevraagd naar het karakter van de betreffende compensatieorder geven respondenten het vaakst aan dat de order bijdraagt aan de omzet. Ook 'single source-/preferred suppliership' en 'leveren van subsystemen i.p.v. losse onderdelen' zijn vaak geselecteerd.

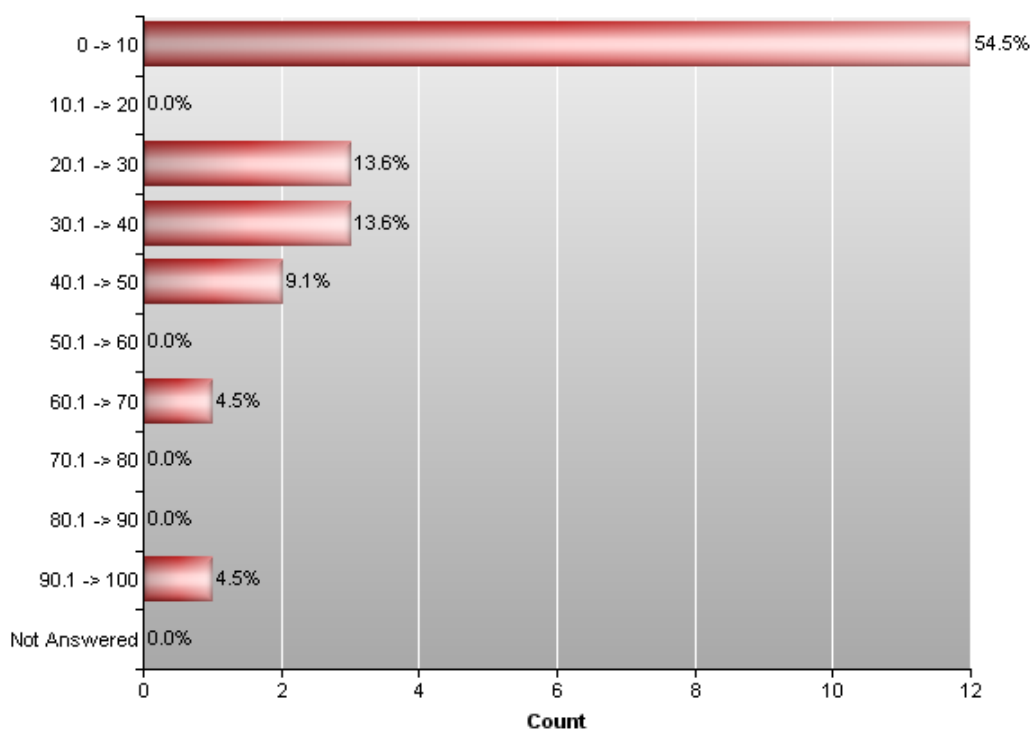
28. Deze order heeft betrekking op de volgende aspecten: (meerdere antwoorden mogelijk)

	Count	Percent of Total Count	Percent of Respondents
Omzettoename op korte termijn	13	14.1%	59.1%
Omzettoename op lange termijn	16	17.4%	72.7%
Build to print	6	6.5%	27.3%
single source/preferred suppliership	12	13.0%	54.5%
Openen van nieuwe markten	10	10.9%	45.5%
Research & Development	7	7.6%	31.8%
Engineering	9	9.8%	40.9%
Kennisoverdracht	7	7.6%	31.8%
Leveren van subsystemen ipv losse onderdelen	11	12.0%	50.0%
Marketing & Sales Support	1	1.1%	4.5%
Venture Capital	0	0.0%	0.0%
Anders, namelijk	0	0.0%	0.0%
Total Count	92	100%	-
Total Respondents	22	-	-

108 De respondenten geven in meerderheid aan dat zij de kans klein achten dat zij de order hadden ontvangen zonder het compensatiebeleid. Daarbij geven zij aan dat vooral beperkte naamsbekendheid en veel concurrentie het verwerven van de opdracht zonder compensatiebeleid hadden belemmerd. Ook hebben veel respondenten een eigen reden (“Anders, namelijk...”) gegeven. Deze redenen bevatten in grote lijnen drie keuzes die men van de opdrachtgevers had verwacht als die niet compensatieplichtig waren geweest:

- De opdrachtgever had het project zelf uitgevoerd en niet uitbesteed.
- De opdrachtgever had de order verleend aan vaste leveranciers in eigen land.
- De opdrachtgever had de order verleend aan een bedrijf in een ander buitenland, al of niet als gevolg van het compensatiebeleid aldaar.

29. Wat is volgens u de kans dat de opdracht bij u terecht zou zijn gekomen zonder compensatiebeleid?



30. Waarop baseert u deze inschatting? (meerdere antwoorden mogelijk)

	Count	Percent of Total Count	Percent of Respondents
grote naamsbekendheid	3	9.1%	13.6%
weinig naamsbekendheid	5	15.2%	22.7%
veel concurrentie	6	18.2%	27.3%
weinig concurrentie	3	9.1%	13.6%
enige aanbieder	1	3.0%	4.5%
concurrerende prijs	2	6.1%	9.1%
te hoge prijs	1	3.0%	4.5%
anders, namelijk	12	36.4%	54.5%
Total Count	33	100%	-
Total Respondents	22	-	-

4.2.3.1. Spin-off effecten van compensatie

109 De respondenten herkennen minder vaak technologische dan marktgerelateerde spin-off van de compensatieorders. Bedrijven geven aan dat de technologische spin-off effecten van de compensatieorder met name zichtbaar zijn in een verbetering van de bedrijfsprocessen. Marktgerichte spin-off effecten worden breder herkend. De belangrijkste zijn:

- meer vooraanstaande positie in defensie-industrie (track record; 17 keer gekozen als “van toepassing” of “in sterke mate van toepassing”);
- betere value proposition (14 keer);
- nieuwe marktcontacten (14 keer);
- meer vooraanstaande positie in andere zakelijke netwerken (14 keer); en
- strategische samenwerking (14 keer).

34. Vul alstublieft in onderstaande tabel de technologische spin-off effecten van de order in

