

Vergaderjaar 2007–2008

**26 231**

## **Compensatiebeleid aanschaf defensiematerieel in het buitenland**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2007

Hierbij bied ik u de rapportage over de resultaten van het compensatiebeleid over 2006 aan. Deze sluit aan bij de rapportage over 2005 die op 19 december 2006 aan de Kamer is verstuurd (Kamerstuk 26 231, nr. 13).

De rapportage start met beknopte informatie over de achtergrond van het compensatiebeleid. Vervolgens worden recente ontwikkelingen binnen het Europees Defensie Agentschap en de EU die betrekking hebben op de Europese defensiemarkt en het compensatiebeleid geschetst. Tenslotte worden de resultaten gepresenteerd die in 2006 met het compensatiebeleid zijn behaald.

In 2006 is € 466 mln aan compensatie gerealiseerd. De VBTB streefwaarde van minimaal € 350 mln is hiermee ruimschoots overschreden.

Zoals toegezegd in het kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verwerving Defensiematerieel voor de Nederlands krijgsmacht (IBO-DNK)<sup>1</sup> wordt in de rapportage specifiek aandacht besteed aan de categorieën activiteiten waarmee compensatie wordt ingevuld. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de toepassing van «multipliers». Deze worden vaker toegepast conform de aanbevelingen in het IBO-DNK. Het doel hiervan is om meer compensatie met defensiegerelateerde activiteiten te bewerkstelligen. Deze industrie is immers de eerste doelgroep van het beleid. Daarnaast worden «multipliers» ingezet om binnen het overblijvende civiele deel activiteiten te stimuleren zoals kennisoverdracht en investeringen. In het IBO-DNK is aangegeven dat deze een hogere economische waarde hebben dan additionele civiele exportopdrachten.

<sup>1</sup> IBO Verwerving Defensiematerieel voor de Nederlandse Krijgsmacht (IBO-DNK), aangeboden aan de TK op 15 juli 2002 (Kamerstuk Def-02-152), kabinetsstandpunt 2 juni en 16 juli 2004 (Kamerstukken 27 830, nr. 26 en 26 231, nr. 10).

Uit de gepresenteerde cijfers blijkt dat het aandeel van de compensatie dat met militaire activiteiten is ingevuld in 2006 hoog was (51%). Ook het aandeel van het MKB was het afgelopen jaar ruim bovengemiddeld (46,4%).

De laatste maal dat deze rapportage in uw Kamer is besproken was in combinatie met het kabinetsstandpunt inzake het IBO-DNK in oktober 2004. Het compensatiebeleid is sedertdien in essentie ongewijzigd gebleven. Om deze reden zal ik deze rapportage in het vervolg eenmaal per twee jaar aan uw Kamer voorleggen i.p.v. jaarlijks.<sup>1</sup>

De minister van Economische Zaken,  
M. J. A. van der Hoeven

---

<sup>1</sup> De vertrouwelijke bijlage is ter vertrouwelijke inzage gelegd, **alleen voor de leden**, bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

### 1. Achtergrond van het compensatiebeleid

#### *Legitimering van het compensatiebeleid*

Nederland heeft noch de ambitie noch de mogelijkheden om autonoom in de behoeften aan defensiematerieel te voorzien. Nederland koopt dus veel materieel in het buitenland.

Artikel 296 van het Verdrag van de EU geeft landen de vrijheid om maatregelen te nemen om hun veiligheid te waarborgen. Dit is vooral voor grote landen de legitimering om hun markt gesloten te houden: bij ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel gelden regels voor overheidssteun en -aanbestedingen niet. Zonder een vorm van overheidsinterventie zouden dus grote aanschaffingen van defensiematerieel door Nederland in het buitenland worden gedaan zonder dat het Nederlandse bedrijfsleven (tegen)opdrachten of subcontracten kan winnen. Om deze reden voert Nederland evenals andere landen al decennia een compensatiebeleid. 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.

#### *Werking van het compensatiebeleid*

Compensatiebeleid houdt in dat voor alle aanschaffingen van militair materieel boven € 5 miljoen in het buitenland de Nederlandse overheid voor 100% compensatie van de leverancier eist. EZ sluit hiertoe met de buitenlandse leverancier een compensatieovereenkomst. Pas nadat hier overeenstemming over is gaat Defensie via haar eigen contract tot de aanschaf van het materieel over. EZ streeft naar zoveel mogelijk invulling van de compensatie door defensiegerelateerde opdrachten, echter zonder een (minimum) percentage, specifieke onderdelen of leveranciers voor te schrijven. Dat zou de mogelijkheden om concurrentie te stellen beperken en de prijs kunnen opdrijven. Compensatie wordt tot op heden gemiddeld voor 40 tot 50% met defensiegerelateerde opdrachten ingevuld. Een hoger aandeel wordt moeilijk haalbaar geacht omdat Nederlandse toeleveranciers moeten concurreren met bestaande buitenlandse toeleveranciers en bovendien veel landen compensatie eisen. De rest van de compensatieverplichtingen wordt ingevuld met civiele activiteiten.

#### *De internationale context*

Méér dan 120 landen hebben een compensatiebeleid, waaronder de meeste Europese. Landen die de ambitie en mogelijkheden hebben grotendeels in hun eigen behoeften te voorzien (uiteraard de Verenigde Staten maar ook o.a. Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland), nemen vergaande maatregelen om de industriële belangen te beschermen. Zoals gezegd hebben de Europese landen deze mogelijkheid door het bestaan van het artikel 296 van het Verdrag van de EU.

Nederland is voorstander van open concurrentie op een gelijk speelveld («level playing field»). Liberalisering van de Europese markt en de herstructurering van de Europese defensie-industrie zijn noodzakelijk om de concurrentie met de VS het hoofd te kunnen bieden én om een volwaardige samenwerkingspartner te kunnen zijn. Nederland streeft dan ook actief naar het maken van internationale afspraken op dit gebied, te beginnen in Europa. Uiteraard met de kanttekening dat de vrijheid moet bestaan ook elders, bijvoorbeeld in de VS, materieel aan te schaffen. Nederland steunt daarom de initiatieven van het Europees Defensie Agentschap (EDA) en de Europese Commissie zoals:

- harmonisatie van de vraag naar defensiematerieel,
- harmonisatie van de aanbestedingsregels, leidend tot beperking van het gebruik van artikel 296,
- gemeenschappelijke gedragscode voor defensieverwerving, waar artikel 296 wel van toepassing is,
- gezamenlijke technologie ontwikkeling.

Deze ontwikkelingen zijn van belang voor de toekomst van het compensatiebeleid. Wanneer Europese en dus ook Nederlandse bedrijven de gelegenheid wordt geboden om op een eerlijke manier internationaal te concurreren, verdwijnen noodzaak en rechtvaardiging van compensatiebeleid. Het is op dit moment niet zeker wanneer de ontwikkelingen zover zijn dat dit inderdaad het geval is, binnen Europa en in de relatie met de VS. Verwacht mag worden dat een meer open markt stapsgewijs ontstaat.

## **2. Recente Europese ontwikkelingen**

De «Steering Board» op ministerieel niveau van het Europees Defensie Agentschap (EDA) heeft in mei 2007 een eerste voorlopige evaluatie gemaakt van het functioneren van de gedragscode voor defensieverwerving die sinds 1 juli 2006 van kracht werd. De gelijktijdige publicatie op het «EDA Electronic Bulletin Board» van de voornemens tot materieelverwerving van de ministeries van Defensie van de 22 deelnemende lidstaten (waarvoor een beroep wordt gedaan op art. 296 van het Verdrag) heeft een succesvolle start gekend als het gaat om de aspecten doorzichtigheid, de financiële omvang van de aankondigingen en de getoonde inzet van het merendeel van de deelnemende landen. Een echte graadmeter voor succes is het aantal verwervingscontracten dat de komende tijd over de landsgrenzen heen wordt gesloten. Verder werd er geconstateerd dat er nog diverse tekortkomingen bij het functioneren van de gedragscode aan het licht zijn gekomen die in de toekomst dienen te worden verbeterd.

Het «Electronic Bulletin Board» werd op 29 maart 2007 tevens uitgebreid met meer mogelijkheden t.b.v. de Europese industrie. Ruim 28 grote ondernemingen («primes») hebben een begin gemaakt met het publiceren van mogelijkheden voor toelevering voor het Europese MKB. Hiermede wordt er voor het eerst concrete uitvoering gegeven aan de «Code of Best Practice in the Supply Chain» (ook van kracht sinds 1 juli 2006) die beoogt de markttoegang voor de middelgrote en kleine ondernemingen in Europa te verbeteren.

Tenslotte is de «Steering Board» in mei dit jaar een strategie voor een Europese defensie-technologische en industriële basis (EDTIB) overeen gekomen waarin een visie wordt ontvouwd om een sterke en gezonde EDTIB in de toekomst te realiseren.

Ook de Europese Commissie heeft enkele belangrijke initiatieven ontplooid. Op 7 december 2006 werd er een Interpretatieve Mededeling uitgebracht die richtlijnen bevat voor het gebruik van de juridische mogelijkheden die art. 296 van het Verdrag biedt. Hierin wordt o.a. de opvatting uitgesproken dat compensatie zich bij voorkeur zou moeten uitstrekken tot een militaire invulling van de compensatieverplichting omdat het risico aanwezig wordt geacht dat een gedeeltelijke civiele invulling de werking van de interne markt zou kunnen verstoren. In de Nederlandse context wordt het compensatie-instrument gehanteerd binnen bepaalde randvoorwaarden. Hierbij staat concurrentie voorop, zowel voor de systemen die Defensie aankoopt, als bij de keuze van de Nederlandse toeleveranciers door de buitenlandse compensatieplichtige bedrijven. De compensatie-eis is daarom algemeen van aard waarbij de buitenlandse bedrijven zelf bepalen met welke Nederlandse partijen de compensatieverplichting het

beste kan worden ingevuld. De discussie hierover zal binnen het Europees Defensie Agentschap worden voortgezet, waar het aan de orde is in het kader van het harmoniseren van het compensatiebeleid.

Bovendien is momenteel de Commissie doende een voorstel voor een specifieke richtlijn voor defensieverwerving te ontwerpen dat nog dit jaar aan de Raad en het Europees parlement zal worden aangeboden ter behandeling. Die behandeling zal naar verwachting ongeveer twee jaar in beslag nemen. Deze richtlijn zal betrekking hebben op de verwerving van militaire goederen en diensten waarop artikel 296 niet van toepassing is. Deze richtlijn houdt beter rekening met de specifieke kenmerken van het aanschaffen van defensiematerieel. Met deze richtlijn zou de behoefte om aan te besteden buiten de Europese richtlijnen met een beroep op artikel 296 moeten verminderen. In deze richtlijn is naar verwachting geen plaats voor het eisen van compensatie. Het gevolg zal dus zijn dat het aantal aanschaffingen waar compensatie wordt gevraagd, afneemt. Tevens zal de Europese Commissie wederom met een mededeling komen over de stand van zaken m.b.t. de Europese defensie industrie waarin de recente ontwikkelingen worden geschetst sinds het verschijnen van de vorige mededeling in 2003.

### 3. Resultaten van het compensatiebeleid over 2006

#### *Invulling van de verplichtingen*

Om compensatieverplichtingen tijdig in te vullen moet gemiddeld minimaal € 350 mln per jaar aan ingediende «compensatieclaims» worden goedgekeurd. Deze operationele doelstelling (bepaald door de openstaande verplichtingen en de gemiddelde looptijd van de overeenkomsten) is opgenomen als VBTB-prestatie indicator in de begroting van Economische Zaken (voortschrijdend 5-jaarsgemiddelde). Deze indicator is met ingang van 2007 opgehoogd van € 350 mln naar € 450 mln. De resultaten van compensatie, zoals weergegeven in tabel 1, zijn in 2006 goed te noemen. De gerealiseerde compensatie (waarde van de goedgekeurde claims) bedroeg € 466 mln en ligt ruim boven deze prestatie indicator, maar enigszins onder het gemiddelde van wat de afgelopen 5 jaar is gerealiseerd. Doordat de realisatie van compensatie-activiteiten bestaat uit projecten die in omvang sterk kunnen verschillen, zijn deze schommelingen per jaar normaal.

**Tabel 1: Gerealiseerde compensatie per jaar 2002–2006 (stroom-grootheden)**

	2002	2003	2004	2005	2006	Gemiddeld
Aantal claims	873	519	775	910	760	767
Goedgekeurd	€ 548	€ 618	€ 322	€ 576	€ 466	€ 506 <sup>1</sup>
Afgekeurd	€ 131	€ 129	€ 78	€ 153	€ 105	€ 119

Afgeronde bedragen in miljoenen €

<sup>1</sup> Het in het EZ jaarverslag opgenomen bedrag van € 512 mln is na accountantscontrole bijgesteld naar € 506 mln.

#### *Defensiegerelateerde industrie*

Van de gerealiseerde compensatie in 2006 is 51,3% ingevuld met defensiegerelateerde activiteiten (in 2004 was dit percentage 41,5; in 2005: 57%). Het gemiddelde over de afgelopen 5 jaar is hierdoor gestegen van 32% in 2004, via 36,1% in 2005, naar 40,7%. Dit is een indicatie dat met de ingezette vernieuwingen bij de uitvoering van het compensatiebeleid het percentage defensiegerelateerde invulling inderdaad is toegenomen. Het streven is erop gericht dit aandeel ook in de komende jaren te handhaven.

«Multipliers» worden de laatste jaren meer toegepast naar aanleiding van het Interdepartementale Beleids- Onderzoek Verwerving Defensiematerieel voor de Nederlandse Krijgsmacht (IBO-DNK)<sup>1</sup>: De aanbeveling was om met «multipliers» te stimuleren dat

- 1 een groter deel van de compensatie zou worden ingevuld met militaire activiteiten;
- 2 het overblijvende civiele deel meer zou worden ingevuld met kennisoverdracht en investeringen omdat deze economisch interessanter zijn dan additionele civiele opdrachten.

Om projecten in de laatste categorie te stimuleren is geëxperimenteerd met «multipliers» op investeringen van compensatieplichtige bedrijven die jonge en innovatieve ondernemingen kansen bieden, zoals het beschikbaar stellen van «Venture Capital». Bij deze activiteiten is er geen opdrachtwaarde waar de «multiplier» op kan worden toegepast. Daarom wordt het bedrag dat een compensatieplichtig bedrijf investeert als uitgangspunt genomen. In de afgelopen periode is gebleken dat compensatieplichtige bedrijven pas bereid zijn te investeren in bijvoorbeeld fondsen voor technostarters als hoge «multipliers» worden toegepast (tot ca. 30) omdat tegenover zo'n investering geen directe tegenprestatie staat zoals een product of dienst.

Een groot deel van de compensatieverplichting wordt dan dus ingevuld met een betrekkelijk laag bedrag aan investeringen. In 2006 is bijvoorbeeld met een investering van € 3,6 mln ruim € 84 mln compensatie ingevuld. Dat is 18% van het totaal in 2006 (zie tabellen 2 en 3). Ik vind dit niet passen bij het primaire doel van compensatie en heb derhalve besloten om de maximale «multiplier» die wordt toegepast te verlagen en vast te stellen op 10. Dit betekent dat de bereidheid om op basis van compensatie te investeren in (fondsen voor) startende bedrijven zal afnemen. Het zal alleen haalbaar zijn in gevallen waar het buitenlandse bedrijf een lange termijn relatie met de Nederlandse starter wil opbouwen. Hier staat tegenover dat de kans op succes in deze gevallen wel groter is.

In 2004 was het deel van de compensatie, dat door het toepassen van «multipliers» op opdrachten is ingevuld, 8,2% van de totaal gerealiseerde compensatie. In 2005 was het 19,1% en in het rapportagejaar 13,9%. In tabel 2 is weergegeven wat de effecten in 2006 zijn van het toepassen van «multipliers». Tot 2006 zijn nagenoeg alleen «multipliers» tussen 1 en 3 op opdrachten toegepast. In 2006 komen enkele «multipliers» tussen 5 en 10 voor. Ook komen in 2006 voor het eerst investeringen in jonge en innovatieve bedrijven voor met de daarbij horende hoge «multipliers».

**Tabel 2: Effecten van «multipliers» in 2006**

Toegepaste «multiplier»	2006	
	Zonder «multiplier»	Met «multiplier»
1 (geen «multiplier»)	€ 281,3	€ 281,3
van 1 tot 5	€ 42,5	€ 93,4
van 5 tot 10	€ 1,0	€ 7,0
<i>Totaal opdrachten</i>	<i>€ 324,8</i>	<i>€ 381,7</i>
Investerings: tussen 10 en 35	€ 3,6	€ 84,1
<b>Totaal</b>	<b>€ 328,4</b>	<b>€ 465,8</b>

<sup>1</sup> IBO-DNK, aangeboden aan de TK op 15 juli 2002 (Kamerstuk Def-02-152), kabinetsstandpunt 2 juni en 16 juli 2004 (Kamerstukken 27 830, nr. 26 en 26 231, nr. 10).

In tabel 3 is aangegeven met welke categorieën activiteiten de invulling van de compensatie in 2006 is gerealiseerd.

**Tabel 3: Categorieën van activiteiten bij invulling compensatie**

Categorie van activiteiten	Percentage
Complexe uitbesteding, licentiebouw en co-productie: componenten en subsystemen waarvoor NL bedrijf een deel ontwikkeling en/of veel «engineering» doet	23,0%
Uitbesteding, «build to print»: opdrachten voor bewerkingen vanaf tekening	19,3%
Investerings («Venture capital»)	18,0%
Inkoop van standaardproducten, civiel en «dual use»	15,1%
Uitruil tussen overheden van wederzijdse compensatieverplichtingen	8,6%
Overdracht van kennis, licenties en technologie	8,4%
Overig: o.a. onderhoud/repairatie, «engineering», R&D en marketing-assistentie	7,6%
Totaal	100,0%

Uit de tabel blijkt dat uitbesteding van onderdelen, bewerkingen, diensten etc. het leeuwendeel van de gerealiseerde compensatie beslaan. Nieuw is dat in 2006 met investeringen 18% van de gerealiseerde compensatie werd ingevuld. Dit aandeel zal in de komende jaren afnemen omdat de maximale «multiplier» is gesteld op 10.

*Inschakeling van het MKB*

Een van de doelstellingen van het compensatiebeleid is een evenwichtige inschakeling van het Midden- en Klein Bedrijf (MKB). In dit verband is MKB gedefinieerd als ondernemingen met een personeelsaantal tot 100 werkzame personen. In tabel 4 vindt u de totale gerealiseerde compensatie naar bedrijfsgrootte in de periode 2002–2006.

**Tabel 4: Gerealiseerde compensatie naar bedrijfsgrootte**

Werkzame personen	2002	2003	2004	2005	2006	2002–2006 Gem.
< 100	31,8%	13,0%	33,8%	13,3%	46,4%	27,7%
100–500	21,5%	35,6%	30,0%	38,0%	19,0%	28,8%
> 500	46,7%	51,4%	36,2%	48,7%	34,6%	43,5%

Hierbij teken ik aan dat naar schatting ca. 15% van de opdrachten geplaatst bij bedrijven met meer dan 500 personeelsleden, door deze bedrijven weer wordt uitbesteed aan het Nederlandse MKB. Het reële percentage van de compensatie dat terecht is gekomen bij het MKB in 2006 wordt dus geschat op 51,6% (46,4% + 15% van 34,6%). Na de terugval in 2005 is het aandeel van deze categorie in 2006 uitzonderlijk hoog te noemen. Een inhoudelijke verklaring voor deze schommelingen is niet te geven omdat het totaal aantal opdrachten per jaar relatief laag is. Enkele grote opdrachten in een bepaald jaar kunnen het percentage sterk beïnvloeden. Het voortschrijdend 5-jaarsgemiddelde is een betere indicator. Deze is redelijk stabiel.

**Tabel 5: Directe en indirecte compensatie naar bedrijfsgrootte in 2004, 2005 en 2006**

Werkzame personen	2004		2005		2006	
	direct	indirect	direct	indirect	direct	indirect
< 100	15,3%	41,7%	13,4%	13,2%	29,1%	53,3%
100–500	25,6%	32,0%	25,2%	41,9%	3,4%	25,2%
> 500	59,1%	26,3%	61,4%	44,9%	67,5%	21,5%

Tabel 5 geeft de verdeling tussen directe en indirecte compensatie in de verschillende bedrijfsgrootteklassen weer. Directe compensatie bestaat uit leveringen van onderdelen t.b.v. de (soort) systemen die Defensie aanschaft. Indirecte compensatie heeft betrekking op andere activiteiten. Hieruit blijkt dat het MKB (bedrijfsgrootte tot 100 werkzame personen) in 2006 relatief hoog scoort. Ook hier geldt dat voor deze schommelingen geen inhoudelijke verklaring is te geven in verband met het relatief geringe aantal opdrachten.

#### 4. Stand van zaken lopende overeenkomsten

Tabel 6 geeft aan wat de wijzigingen in de totale voorraad lopende overeenkomsten zijn ten opzichte van de vorige rapportage. Omdat compensatieovereenkomsten in de regel een looptijd hebben van 5 tot 10 jaar is er altijd een «voorraad» overeenkomsten die ten dele zijn ingevuld. 2006 is gestart met 89 nog lopende overeenkomsten. In 2006 zijn er 23 al langer lopende overeenkomsten met een totale compensatieverplichting van € 404 mln uiteindelijk volledig ingevuld en afgedaan. Tevens zijn in dat jaar 16 nieuwe overeenkomsten afgesloten met een compensatieverplichting van € 359 mln en is door wijziging van de opdrachtwaarden bij een aantal lopende overeenkomsten de verplichting gestegen met ruim € 16 mln.

Per 31 december 2006 resteren er dus 82 lopende overeenkomsten met een oorspronkelijk overeengekomen compensatieverplichting van krap € 3,7 miljard. Hiervan is per 31 december 2006 bijna € 1,9 miljard ingevuld. De nog openstaande verplichting van ruim € 1,8 miljard zal de komende jaren door compensatieactiviteiten worden ingevuld met gemiddeld € 450 mln per jaar. In 2006 was dit € 466 mln (zie tabel 1). Een deel van dit bedrag is verwerkt in de afgedane overeenkomsten en het resterende bedrag in de overeenkomsten die na 2006 nog doorlopen.

Door het afsluiten van nieuwe compensatieovereenkomsten bij opdrachten van het Ministerie van Defensie zal de verplichting in de komende periode weer stijgen zodat het uitstaande bedrag aan in te vullen compensatieverplichtingen op ongeveer hetzelfde niveau blijft.

**Tabel 6: Aansluiting huidige met vorige rapportage (voorraad-grootheden)**

Aantal ovk.		
89	Initiële compensatieverplichting lopende compensatie-overeenkomsten per 31 december 2005	3 726
16	Nieuwe overeenkomsten 2006	359
	Wijzigingen op bestaande overeenkomsten	16
23	Afgedane (in 2006 volledig ingevulde) overeenkomsten	-/ 404
<b>82</b>	<b>Initiële compensatieverplichting lopende compensatie-overeenkomsten per 31 december 2006</b>	<b>3 697</b>
	Realisatie lopende overeenkomsten t/m 31 december 2006	-/ 1 887
	<b>Nog in te vullen verplichtingen per 31 december 2006</b>	<b>1 810</b>

Afgeronde bedragen in miljoenen €