

Vergaderjaar 2024–2025

31 125

Defensie Industrie Strategie

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2025

Vanwege de toenemende geopolitieke dreigingen is het noodzakelijk om te investeren in onze veiligheid. Om versneld de defensie-industrie te kunnen opschalen en de strategische autonomie van de Europese defensie-industrie te vergroten, is financiering een belangrijke randvoorwaarde. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek¹, uitgevoerd door Berenschot in april 2024 (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken), dat een deel van de Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis (NLDTIB) uitdagingen ervaart bij het verkrijgen van financiering. Dit kan een verdere ontwikkeling van de defensie-industrie in de weg staan. Om een beter inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken en mogelijke oplossingen heeft Defensie een tweetal onafhankelijke studies laten uitvoeren door het *Integrated Development of Entrepreneurial Activities* (IDEA) netwerk en *PricewaterhouseCoopers* (PwC) (zie bijlagen). Defensie heeft de afgelopen tijd al verschillende stappen gezet om oplossingsrichtingen te realiseren. Uw Kamer ontvangt eind Q1 2025 de nieuwe industriestrategie, waarin ook aandacht is voor oplossingen van de financieringsproblematiek voor de noodzakelijke opschaling van de defensie-industrie.

Oorzaak knelpunten en gezamenlijke aanpak

Financieringsknelpunten die opschaling van de defensie-industrie in de weg staan, ontstaan door een brede variëteit aan factoren, maar vinden meestal hun oorsprong in enkele bijzondere karakteristieken van de defensiemarkt:

- Overheden zijn in principe de enige afnemers van de eindproducten (uitgezonderd van dual-use producten), waardoor bedrijven in de defensie-industrie voor vraagzekerheid sterk afhankelijkheid zijn van de lange-termijn behoefte vanuit overheden.

¹ Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis (Berenschot, april 2024).

- Er is een relatief grote informatie-asymmetrie tussen de overheid en de markt in vergelijking met andere markten. Dit komt bijvoorbeeld doordat vanwege nationale veiligheidsoverwegingen bepaalde informatie niet gedeeld kan worden met financiële instellingen.
- Vanwege de jarenlange bezuinigingen bij Defensie werd deze markt de afgelopen decennia als slechts beperkt interessant gezien als investeringsoptie. Daarmee is expertise in de markt over deze sector ook afgebouwd.
- Processen binnen de overheid en de eisen die worden gesteld aan leveranciers worden in bepaalde gevallen als knellend ervaren door bedrijven in de Nederlandse defensie-industrie.
- Tot slot kan ook het investeringsbeleid van private financiers, onder andere gericht op het voorkomen van reputatierisico's, leiden tot beperkte financiering van de defensie-industrie.

Om de defensie-industrie versneld te kunnen opschalen en het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie te vergroten, dienen deze financieringsknelpunten te worden weggenomen. Deze grote maatschappelijke uitdaging vraagt om een gezamenlijke aanpak van de driehoek overheid, private financiers, en bedrijven in de defensie-industrie. De overheid heeft een belangrijke taak in het voorzien in een structurele vraag en in, waar mogelijk, het wegnemen van knelpunten die onder andere kunnen voortvloeien uit overheidsbeleid. Ook (private) financiers hebben een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat meer financiering richting de defensie-industrie gaat om de benodigde opschaling en investeringen mogelijk te maken.

Defensie zet zelf, samen met andere ministeries, reeds verschillende stappen om knelpunten rondom financiering van de defensie-industrie te verminderen. Hieronder is een overzicht van de belangrijkste actielijnen van Defensie opgenomen. Daarbij werkt Defensie langs vier sporen: (1) zorgdragen voor voldoende langetermijnvraag en schaalgrootte, (2) mobiliseren private financiering en beter benutten bestaande financieringsinstrumenten, (3) optimaliseren processen en wegnemen praktische belemmeringen, (4) versterken dialoog en bewustzijn.

Actielijnen Defensie

1. Langetermijnvraag en schaalgrootte

Allereerst zet Defensie zich in om langetermijnzekerheid te bieden voor bedrijven in de defensie-industrie door te zorgen voor voldoende langetermijnvraag. Uw Kamer startte het initiatiefwetsvoorstel voor het wettelijk verankeren van de NAVO-norm van 2% van het BBP. Indien aangenomen in de Eerste Kamer, brengt deze wetgeving meer structurele financiële zekerheid om voor de lange termijn te investeren in een sterke en innovatieve krijgsmacht. Daarmee draagt het bij aan langetermijn-(vraag)zekerheid voor de defensie-industrie. De structureel hogere uitgaven geven Defensie tevens meer ruimte om beter in haar langetermijnbehoeften te voorzien.

Verder weegt Defensie per inkoop af of er langere termijn behoeften kunnen worden gesteld en langere (raam)contracten kunnen worden gesloten, eventueel met een minimum afnamegarantie. Dit speelt zeker bij zaken met een kortere levensduur, zoals munitie of waar snelle aanpassingen nodig zijn, zoals bij IT. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat voor domeinen waar technologische ontwikkelingen elkaar snel inhalen het lastiger is om behoeftestellingen voor langere termijn vast te stellen. In dat geval zijn nieuwe partnerschappen tussen bedrijven en Defensie

nodig, waarbij naast afname van producten ook doorlopende innovatie wordt overeengekomen.

Naast vraagzekerheid voor de langere termijn, is ook voldoende schaal-grootte van vraag van belang om productie rendabel te maken. In dit kader zet Nederland zich in internationaal verband in voor vraagbundeling, zowel met groepen landen als op NAVO- en Europees niveau. Bijvoorbeeld door beter gebruik te maken van NSPA, andere instrumenten en bi- en multilaterale gesprekken met de National Armaments Directors van partnerlanden.

Om de Nederlandse industrie goed te positioneren voor mogelijke opdrachten hieruit en in het algemeen, zet Nederland in op de vijf NLD-focusgebieden (intelligente systemen, sensoren, slimme materialen, ruimtevaart en quantumtechnologie). Hier heeft Nederland de potentie om een leidende rol te nemen. Defensie ontwikkelt momenteel routekaarten om ervoor te zorgen dat Nederland een leidende rol kan pakken op deze thema's en daaromheen Nederlandse ecosystemen kan creëren en versterken.

Verder pleit Nederland in EU-verband, in het kader van het creëren van schaalgrootte van vraag en productie, voor de totstandkoming van *European Defence Projects of Common Interest*. De Nederlandse prioriteiten voor deze grootschalige industrieprojecten zijn *Space*, *Maritime Domain Awareness* en *Integrated Air Missile Defence*. Mede met de oprichting van een Government-to-Government (G2G) Office zal Nederland zich – via economische diplomatie – inzetten om Nederlandse bedrijven goed te positioneren binnen deze trajecten. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de motie Veerman².

Ten slotte zet Nederland binnen de EU in op meer grensoverschrijdende industriële samenwerking, o.a. door hiervoor bonussen en toekenningscriteria op te nemen in het Europees Defensie-Industrie Programma (EDIP). Het stimuleren van samenwerking in de toeleveringsketens kan gunstig zijn voor de positie van sterke Nederlandse toeleveranciers.

2. Mobiliseren private financiering en beter benutten bestaande financieringsinstrumenten

Financiering vanuit Defensie richt zich hoofdzakelijk op het plaatsen van orders en betalen van haar eigen afname van producten en diensten van de defensie-industrie. Daarom is het primair aan de overheid om bijvoorbeeld het knelpunt van langetermijnvraag te adresseren, zoals hierboven beschreven bij spoor 1. De financiering van het opzetten of uitbreiden van productielijnen en van overige bedrijfsactiviteiten, is daarentegen primair de rol van de private financieringsmarkt. De overheid moedigt daarom private financiers aan om deze rol te pakken en de benodigde financiering voor de defensie-industrie mogelijk te maken. Daarbij zal de overheid waar mogelijk de knelpunten wegnemen die voortvloeien uit overheidsbeleid (zie spoor 1 en met name spoor 3). Daarnaast zet de overheid haar financieringsinstrumentarium in om private financiering voor de defensie-industrie aan te jagen en aan te vullen, waar private financiering anders onvoldoende tot stand komt door marktfalen.

² Motie van het lid Veerman die de regering oproept om in de toekomst open te staan voor zogenaamde «government-to-governmentdeals» op het gebied van materieel ten behoeve van Defensie en zich proactief op te stellen in het faciliteren van deals tussen buitenlandse overheden en Nederlandse bedrijven (Kamerstuk 22 054, nr. 448).

Breder gebruik van het bestaande instrumentarium kan ontwikkeling van de defensie-industrie verder bevorderen doordat het drempelverlagend kan werken voor private financiers van (doorgaans risicovollere) innovatieve defensietrajecten. Uit de analyse van PwC blijkt dat er vanuit wettelijke mandaten weinig beperkingen zijn ten aanzien van het financieren van de defensie-industrie voor de uitvoerders van publieke financieringsinstrumenten (zoals bijvoorbeeld RVO en Invest-NL). Het zou echter wel helpen om het bestaande instrumentarium meer bekendheid te geven en explicieter open te stellen voor bedrijven in de defensie-industrie. Defensie onderzoekt daarom samen met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) hoe het bestaande (EZ-)financieringsinstrumentarium nog beter benut kan worden, door deze explicieter open te stellen voor bedrijven in de defensie-industrie. Zo gaat Defensie in gesprek met EZ en Invest-NL om de mogelijkheden te verkennen of Invest-NL meer in defensie gerelateerde bedrijven op het gebied van dual-use kan investeren.

Ook heeft Defensie het afgelopen jaar gesprekken gevoerd met de Europese Investeringsbank (EIB) over de toegang van bedrijven in de defensie-industrie tot fondsen. De EIB heeft haar definitie omtrent dual-use verbreed waardoor meer bedrijven in aanmerking komen voor leningen. Verder zal worden verkend hoe andere internationale, Europese en NAVO-fondsen beter kunnen worden benut door (Nederlandse) bedrijven in de defensie-industrie.

Om financieringsknelpunten voor start-ups en innovatief mkb in het dual-use segment te verminderen, heeft Defensie het SecFund opgericht. De doelstelling van SecFund is om de toegang tot risicokapitaal voor innovatieve start-ups, scale-ups en innovatieve mkb'ers gericht op het ontwikkelen van dual-use technologieën te verbeteren. Hiermee kan de financieringskloof worden verkleind. SecFund start met een fondsvermogen van € 25 miljoen met als doel om dit in 2025 door te laten groeien naar € 100 miljoen mits voldoende onderbouwd. Tevens zal Defensie onderzoek en screenings uitvoeren naar bedrijven waar het SecFund potentieel in gaat investeren.

Indien het bovenstaande financieringsinstrumentarium niet voldoende oplossingen biedt zal Defensie in het kader van productiezekerheid en hoofdtak 1 de optie verkennen om een eigen instrument in te richten.

3. Optimaliseren processen en wegnemen praktische belemmeringen

Defensie onderzoekt hoe overheidsprocessen kunnen worden verbeterd om financieringsknelpunten voor bedrijven in de defensie-industrie te verminderen. Zo blijkt in bepaalde gevallen bijvoorbeeld de voorgescreven bankgarantie-eis bij het verstrekken van voorschotten beperkend te werken. Daarom onderzoekt Defensie in overleg met het Ministerie van Financiën (FIN) hoe alternatieven op de voorgescreven bankgarantie-eis bij voorfinanciering kunnen worden toegepast en hoe het proces en de voorwaarden daarvoor versneld en geformaliseerd kunnen worden. Deze inzet heeft er al toe geleid dat de afgelopen tijd voor verschillende casussen als uitzondering een alternatief op de bankgarantie-eis bij voorfinanciering is toegekend, waarmee knelpunten in deze specifieke casussen werden weggenomen.

Verder verkent Defensie de mogelijkheden rondom informatiedeling met de financiële sector over (mogelijke) klant-leveranciersrelaties en veiligheidschecks. Dit kan helpen om potentiële knelpunten rondom informatie-asymmetrie te mitigeren en de informatiepositie van private

investeerders t.b.v. *due diligence* te versterken. Voor het delen van niet-publieke informatie onderzoekt Defensie de mogelijkheden binnen de wettelijke kaders. Defensie draagt daarnaast publieke informatie actiever uit in de gesprekken met private investeerders. Deze informatiedeling moet o.a. bijdragen aan het wegnemen van knelpunten rondom het verkrijgen van bankrekeningen en financiering voor de defensie-industrie.

Ook rondom het inkoopproces gaat Defensie door met het nemen van stappen om knelpunten weg te nemen³. Conform de Actieagenda «productie- en leveringszekerheid munitie en defensiematerieel» en de Defensienota 2024, laat Defensie het mantra «beste product voor de beste prijs» los en laat Defensie de tijdige beschikbaarheid en herkomst van het product – bij voorkeur Nederlands of Europees – zwaarder meewegen bij materieelverwerving. Tevens richt Defensie medio 2025 bij het Commando Materieel en Informatietechnologie (COMMIT) een sectie «Strategisch Leveranciersmanagement» op, om leveranciersmanagement verder te optimaliseren. Ten slotte lopen er in het kader van voorbereiden op Hoofdtak 1 verschillende acties om het «voorzien-in» proces te stroomlijnen. Dit betreft de keten die loopt van de behoeftestelling tot en met de levering van producten of diensten, inclusief de nazorg.

4. Versterken dialoog en bewustzijn

Defensie is de dialoog gestart tussen de driehoek van overheid, financiers en de defensie-industrie. In die hoedanigheid zijn vanuit Defensie – in lijn met Motie Valstar c.s.⁴ – samen met andere departementen al verschillende gesprekken gevoerd met de raden van bestuur van banken, vermogensbeheerders en andere stakeholders. Daaruit is het initiatief naar voren gekomen om een publiek-privaat platform genaamd «Defport» op te richten, met daarin vertegenwoordigers van zowel de Rijksoverheid, het bedrijfsleven, financierings- en kennisinstellingen. Het doel van dit platform is om de dialoog tussen de verschillende partijen te versterken en vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Zo werken we efficiënte opschaling in de hand. Een onderdeel van Defport is een financieringstafel waar knelpunten direct met de private sector besproken en gemitigeerd kunnen worden.

Uit deze dialoog geven Defensie-bedrijven aan belemmeringen te ervaren rondom processen binnen de overheid en de eisen die daarbij worden gesteld aan leveranciers, bijvoorbeeld bij aanbestedingsprocedures. Defensie onderzoekt in overleg met stakeholders hoe deze ervaren belemmeringen weg kunnen worden genomen (onder spoor 3). Defensie zal samen met andere departementen, waaronder EZ en FIN, onderzoeken welke handelingsperspectieven er zijn om de beschikbare ruimte binnen bestaande kaders beter te benutten of waar mogelijk te verruimen. Ook kan worden verkend hoe andere EU-landen regels en richtlijnen toepassen.

Verder komt uit de dialoog ook het signaal naar voren dat (te) strikte invulling van de ESG-regels door financiers belemmerend werkt voor financiering van de defensie-industrie. Defensie benadrukt in de dialoog met financiers daarom dat investeringen in de defensie-industrie in de meeste gevallen gewoon binnen de ESG-regels mogelijk zijn. Defensie moedigt financiers aan om deze ruimte te nemen in hun eigen investeringsbeleid.

³ Kamerstuk 36 600 X, nr. 6, van 25 september 2024 – Aanpak regeldruk en administratieve lasten

⁴ Motie van het lid Valstar c.s. over in gesprek gaan met banken en pensioenfondsen om barrières voor de defensiesector weg te nemen (Kamerstuk 36 200 X, nr. 27).

Verder blijft Defensie samen met andere departementen de boodschap over het voetlicht brengen dat financiering van de defensie-industrie van groot belang is voor onze veiligheid. Hoewel hier nog belangrijke stappen te zetten zijn, is het goed om te merken dat het bewustzijn steeds sterker wordt. Het afgelopen jaar is al een verschuiving zichtbaar waarin private investeerders in toenemende mate bereid zijn te investeren in de defensie-industrie. Veel investeerders hebben inmiddels hun eigen investeringsbeleid verruimd, zodat ze makkelijker kunnen investeren in de defensie-industrie. Zowel de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) als het Verbond van Verzekeraars hebben een stap voorwaarts gezet met het publiceren van een *position paper* in 2024. Daarnaast kondigde vermogensbeheerder ASR in december 2024 aan mogelijkheden te creëren voor investeringen in de NLDTIB en EDTIB, in reactie op de oproep vanuit de overheid. Ten slotte is het belangrijk om te blijven benadrukken dat investeren in de defensie-industrie in de meeste gevallen voldoet aan de ESG-standaarden in de wetgeving.

Tot slot

Defensie zal gedurende het proces van verdere uitwerking van oplossingen nauw blijven samenwerken met alle betrokken stakeholders zoals de defensie-industrie, de financiële sector, en andere ministeries. Uw Kamer ontvangt eind Q1 2025 de nieuwe industriestrategie, waarin ook aandacht is voor oplossingen van de financieringsproblematiek voor de noodzakelijke opschaling van de defensie-industrie.

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De Staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman