

## Substantiële productieopscaling vereist wezenlijke verandering in benadering overheid richting defensie-industrie

**Recent onderzoek toont aan dat er acht fundamentele knelpunten zijn die bedrijven in de defensie-industrie bij de productieopscaling in de weg zitten. Zes daarvan ontstaan bij de overheid, als onbedoeld gevolg van beleid, en twee bij potentiële kapitaalverstrekkers voor de defensie-industrie. Het huidige tijdsgewricht vereist een nieuwe marktbenadering, in te zetten door de overheid.**

Van februari tot mei 2024 heeft de Taskforce Productiezekerheid een onderzoek uitgevoerd naar de financieringsknelpunten die middelgrote bedrijven in de (Nederlandse) defensie-industrie ervaren. Doel van dit onderzoek was om scherp te krijgen wat deze bedrijven op financieel gebied nodig hebben om de door Defensie gewenste urgente substantiële productieopscaling mogelijk te maken.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team reserveofficieren met civiele ervaring in het bedrijfsleven, met name in de financiële sector: o.a. bij banken, pensioenfondsen en andere institutionele beleggers.

In dit vraagstuk komen drie complexe uitdagingen bijeen:

- a) hoe kunnen individuele bedrijven snelle substantiële groei financieren?
- b) wat is er nodig om een hele bedrijfstak, inclusief toeleveranciers, op te schalen?
- c) wat is hiervoor nodig in de defensie-industrie, met haar unieke structurele kenmerken?

Het onderzoek baseert zich op:

- bevindingen in de EDTIB (*EU defense technological and industrial base*, januari 2024);
- bevindingen in de NLDTIB (*Netherlands defense technological and industrial base*, april 2024); en
- recent uitgevoerde diepte-interviews met Nederlandse defensiebedrijven en belangenorganisaties: de NIDV, de NVB en VNO-NCW (maart-juni 2024).

Samen vormen deze drie componenten een solide fundament, met ruim 500 consultaties van Nederlandse en Europese defensiebedrijven en financiële instellingen.

Uitgangspunt van het onderzoek is het besef dat productieopscaling alleen kan worden gerealiseerd door *defensiebedrijven*. Defensie produceert immers zelf niets, maar neemt alleen af. De kapitaalmarkt produceert evenmin maar kan, waar nodig, een deel van het kapitaal verstrekken dat voor de opscaling benodigd is. Daarom staan de defensiebedrijven in dit onderzoek centraal.

Productieopscaling is alleen mogelijk wanneer de driehoek overheid – defensie-industrie – kapitaalmarkt integraal wordt benaderd. Deze drie verschillende werelden - elk met zijn eigen taken, verantwoordelijkheden en deels tegengestelde belangen - zullen zich op basis van onderling begrip en samenwerking rond deze complexe taak moeten scharen.

Voor elk bedrijf geldt dat snelle substantiële groei alleen mogelijk is als aan een aantal financieringscriteria wordt voldaan. De meest fundamentele daarvan is dat het rendement zodanig moet zijn dat het kapitaalverstrekkers van vreemd en eigen vermogen blijvend kan interesseren. Alleen dán kan een bedrijf:

1. zijn rendement op eigen vermogen herinvesteren;
2. voldoende nieuw vreemd vermogen aantrekken (in de regel van banken); én
3. voldoende nieuw eigen vermogen aantrekken (in de regel van nieuwe investeerders).

De onderzoekers hebben in kaart gebracht welke knelpunten defensiebedrijven op deze financieringscriteria ondervinden. Deze worden nader toegelicht in het bijgesloten document en de appendices. De geïdentificeerde knelpunten zijn ontdebeld, uit financieringsoogpunt beoordeeld op hun impact, in logische volgorde geplaatst en samengevoegd tot samenhangende clusters. Dat blijken er acht te zijn. Daarvan ontstaan er zes bij de overheid zelf en twee bij de potentiële kapitaalverstrekkers voor de defensie-industrie. De onderzoekers maken een onderscheid tussen primaire en secundaire (clusters van) knelpunten, zoals hierna weergegeven.

**primaire knelpunten:**

1. langetermijnvraag en concrete commitments
2. marktconforme voorfinanciering en ketenfinanciering
3. marktconform bedrijfsresultaat

**op te lossen door:**

overheid  
overheid  
overheid

**secundaire knelpunten:**

4. billijke verdeling van risico's
5. spirit van partnership en efficiency
6. vraagaggregatie en industriebeleid
7. reputatie- en compliancemanagement
8. exitopties en overige criteria kapitaalverstrekkers

**op te lossen door:**

overheid  
overheid  
overheid  
overheid en kapitaalverstrekkers  
overheid en kapitaalverstrekkers

Het voorgaande laat zien dat de overheid zes knelpunten zal moeten oplossen om de gewenste opscaling mogelijk te maken. De zevende (hoe om te gaan met ESG-regels, ethische vraagstukken en reputatierisico's) en de achtste (exitopties en overige criteria) zijn aan de potentiële kapitaalverstrekkers voor de defensie-industrie, waarbij het initiatief aan de overheid is. Sommige knelpunten en oplossingsrichtingen houden ook onderling verband; zo kan marktconforme voorfinanciering en ketenfinanciering door de overheid de noodzaak van financiering door kapitaalverstrekkers sterk beperken.

Het feit dat zoveel knelpunten bij de overheid ontstaan, vindt zijn oorsprong in enkele unieke kenmerken van de defensie-industrie. De belangrijkste hiervan is dat alleen de overheid het *geweldsmonopolie* heeft en daarmee - nationaal gezien - voor defensiebedrijven c.q. -producten de enige afnemer is. Een krijgsmacht kan daarmee worden gezien als een zgn. *monopsonist*. Waar een *monopolist* als enige aanbieder concurrentie onder de kopers kan gebruiken om de prijs *omhoog* te drijven, kan een *monopsonist* als enige vrager concurrentie onder de aanbieders gebruiken om de prijs *omlaag* te drijven. Deze marktmacht wordt in Nederland versterkt doordat Defensie de afgelopen drie decennia sterk heeft moeten bezuinigen en primair op laagste prijs heeft ingekocht.

Scherp inkopen kan vanuit het perspectief van het besteden van algemene middelen zinvol lijken, maar het maximaal uitnutten van marktmacht heeft ook negatieve gevolgen. Niet alleen Defensie, ook Rijkswaterstaat ervaart deze problematiek en is enige jaren geleden begonnen met een nieuwe marktbenadering. In dit kader zijn voor Defensie vier factoren relevant:

- tot 2022 was de defensie-industrie ingericht op lagere afnameniveaus; nu de vraag plotseling en substantieel is toegenomen, maar het aanbod nog niet evenredig is gegroeid, stijgen de prijzen sterk en lopen de wachttijden op;
- hierdoor verschuift het accent van een extreme kopersmarkt naar een verkopersmarkt, waarin de aanbieders – internationaal gezien – meer alternatieven krijgen dan voorheen;
- daarbij heeft elk defensiebedrijf en elke kapitaalverstrekker de plicht om zijn schaarse middelen te alloceren naar de alternatieven met de beste risico-rendementsverhoudingen;
- tegelijkertijd ondervinden defensiebedrijven de hiervoor beschreven financieringsknelpunten, waardoor zij, ondanks de gestegen vraag, grote moeite hebben om op te schalen.

Wat vanuit deze dynamiek nodig is, is dat de overheid en de kapitaalverstrekkers de knelpunten voor de defensiebedrijven wegnemen, zodat deze de productie kunnen doen groeien.

Alles overziend: Defensie heeft in dit nieuwe tijdsgewricht groot belang bij een nieuwe marktbenadering. Dit vanuit het besef dat het noodzakelijk is om een financieel gezonde en concurrerende defensie-industrie te bevorderen, die voldoende nieuw kapitaal kan aantrekken. Dit vraagt om een optreden als '*verlicht monopsonist*', waarin Defensie zijn leidende positie in de driehoek met de defensie-industrie en de kapitaalmarkt wezenlijk anders inzet. De essentie van deze nieuwe marktbenadering is het creëren van een nieuwe relatie met defensiebedrijven, die hen in staat stelt om samen met kapitaalverschaffers de productieopscaling te realiseren.

De resultaten van het onderzoek zijn uitgewerkt in het bijgesloten document.