

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2393

Vragen van het lid **Nordkamp** (GroenLinks-PvdA) aan de Ministers van Defensie en van Financiën over *het artikel «Vechten om te overleven: middelgrote defensiebedrijven in Nederland dreigen ten onder te gaan»* (ingezonden 21 mei 2025).

Antwoord van Minister **Brekelmans** (Defensie), mede namens de Staatssecretaris van Defensie (ontvangen 10 juni 2025).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Vechten om te overleven: middelgrote defensiebedrijven in Nederland dreigen ten onder te gaan»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u verklaren waarom, blijkens het artikel, grote defensiebedrijven wel meerjarige contracten krijgen, maar mkb-bedrijven niet? Ligt hier voorkeursbeleid aan ten grondslag?

Antwoord 2

Defensie werkt samen met EZ hard aan de opschaling van de defensie-industrie, en investeert daarom doelgericht, bijvoorbeeld in de 5 NLD gebieden. Dit doen we conform de uitgewerkte strategie die wij op 4 april 2025 met uw Kamer deelden². In algemene zin geldt ook dat de sector fors aantrekt, mede door de sterk toegenomen investeringen die wij doen in de krijgsmacht. De noodzakelijke private financiering – van bijvoorbeeld banken en fondsen – veert tevens op na actieve communicatie vanuit Defensie. Bij deze opschaling is geen sprake van een voorkeursbeleid. Defensie koopt eindproducten of -diensten en maakt geen onderscheid naar bedrijfsgrootte. Een verklaring schuilt in de manier waarop Defensie producten doorgaans verwerft. Ruwweg bestaan de verworven eindproducten uit twee categorieën. 1) minder complexe artikelen, die in grote hoeveelheden benodigd zijn 2) complexe (wapen)systemen.

¹ Volkskrant, 19 mei 2025, Vechten om te overleven: middelgrote defensiebedrijven in Nederland dreigen ten onder te gaan, (<https://www.volkskrant.nl/economie/vechten-om-te-overleven-middelgrote-defensiebedrijven-in-nederland-dreigen-ten-onder-te-gaan~b9ec5591/>)

² Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie (D-SII) 4 april 2025 (Kamerstuk 2025D15102)

Voor de eerste categorie worden vaak meerjarige raamcontracten gesloten, die in beginsel worden aanbesteed. Grote bedrijven komen in een dergelijke aanbesteding relatief vaak als beste uit de aanbesteding, bijvoorbeeld doordat een betere leveringszekerheid en service kunnen garanderen dan kleinere ondernemingen.

Voor de tweede categorie geldt dat grote bedrijven relatief vaak beschikken over de benodigde kennis en ervaring voor de ontwikkeling en productie van dergelijke complexe (wapen)systemen. Defensie komt daarom vaker uit bij de grotere defensie-industrieën die als hoofdaannemer optreden, die mkb-bedrijven in hun toeleveringsketen hebben. Zo profiteren mkb-bedrijven ook mee in toename in het aantal opdrachten. Defensie zet meer in op strategische autonomie en weegt bij de aanschaf van defensie materieel mee waar iets wordt geproduceerd, waarbij een Nederlandse of Europese toeleveringsketen de prioriteit heeft. Daarnaast maken Defensie en EZ zich via Industriële Participatie hard voor de betrokkenheid van Nederlandse Defensiebedrijven en kennisinstituten bij de ontwikkeling, productie en instandhouding van Defensiematerieel, waarbij in het bijzonder aandacht is voor aansluiting van het MKB.

Mkb-bedrijven zijn doorgaans wendbaarder en sterker in innovaties, maar vragen een ander type zekerheden dan grote bedrijven. Daarom stimuleert Defensie de samenwerking met innovatieve mkb-ers en scale-ups. Dit doen wij op twee manieren. Ten eerste door de vorming van ecosystemen rond prioritaire technologiegebieden te stimuleren. Hier binnen kunnen grote en kleinere bedrijven gezamenlijk werken aan sterke proposities voor Defensie en voor toepassing op de civiele markt; de zogenaamde «dual-use» producten of diensten. Ten tweede zet Defensie in op vernieuwende manieren van aanbesteden die het voor een bredere groep bedrijven aantrekkelijker maakt om met Defensie meerjarig samen te gaan werken. Met wie bedrijven dat binnen het ecosysteem gaan doen, blijft echter de verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf. Uiteindelijk kan het toetreden van nieuwe partijen, zoals MKB-bedrijven, de defensie-industrie juist versterken en meer competitief maken, bijvoorbeeld op het gebied van snellere levering en lagere prijzen.

Vraag 3

Onderschrijft u het categoriseren van leveranciers in zogenaamde «tiers»? Zo ja, waarom en welk afwegingskader ligt daaraan ten grondslag? Zo nee, hoe gaat u hiermee om?

Antwoord 3

De indeling van bedrijven in «tiers» is een algemene bedrijfseconomische groepering. In het kort zegt het iets over de plek van bedrijven in de toeleveringsketens, waarbij «tier 1»-bedrijven de Original Equipment Manufacturer (OEM) of systeemintegrator van een (sub-)systeem zijn en «tier 2»-bedrijven hun toeleveranciers zijn. Uit onderzoek van Berenschot (2024) blijkt dat we in Nederland relatief weinig «tier 1»-bedrijven hebben en relatief veel «tier 2»-bedrijven.³

De indeling in tiers vloeit voort uit de productiestrategie en sourcingstrategie van de fabrikant. Zoals bij vraag 2 al aangegeven is het niet aan Defensie om de leverancier voor te schrijven hoe die zijn supply chain moet inrichten. Wel onderkent de rijksoverheid dat het voor toeleveranciers lastig kan zijn om toegang te krijgen tot de toeleveringsketens van grote defensiebedrijven. We proberen die toegang op verschillende manieren te verbeteren. Vandaar dat we tier-1 bedrijven aanspreken op hun ketenverantwoordelijkheid, met als doel dat ze zelf goede afspraken maken met hun leveranciers over tijdige levering en kwaliteitseisen, zonder hierbij de eigen bedrijfsrisico's en verantwoordelijkheden grotendeels op hen af te wentelen. Zo werkt het Ministerie van Economische Zaken nauw samen met Defensie om via het Industrieel Participatiebeleid Nederlandse bedrijven een positie te geven in de toeleveringsketens van internationale defensiebedrijven. Er zijn ook financieringsinstrumenten, zoals het SecFund, die specifiek gericht zijn op het (voor-)financieren van mkb voor het ontwikkelen van «dual-use» toepassingen.

³ Berenschot (2024). Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis.

Vraag 4 en 5

Deelt u de zorgen dat mkb-defensiebedrijven door het stringente aanbestedingsbeleid gedwongen worden om dure externe geldschietters te vinden en dat dit de kosten van defensiematerieel onnodig omhoogstuwt? Zo ja, wat gaat u hieraan doen? Zo nee, waarom niet?

Waarom is de aanbesteding vastgesteld op 10 procent en hoe verhoudt dit zich tot andere Europese landen?

Antwoord 4 en 5

Deze mening delen wij slechts gedeeltelijk. Per contract vindt onderhandeling plaats over het betaal- en leverschema, waarbij de leveringsbehoefte van Defensie wordt afgewogen tegen de liquiditeitsbehoefte van de leverancier om deze planning te kunnen realiseren. Afhankelijk daarvan wordt de hoogte van een aanbesteding en de vervolgbetalingen vastgesteld. Er is daarbij op voorhand geen beperking in de hoogte van een aanbesteding. Wel loopt Defensie een risico bij zo'n voorschotbetaling, vandaar dat financiële regelgeving stelt dat boven 0,5 miljoen euro een bankgarantie verplicht is. Zo'n bankgarantie wordt door bedrijven vaak als beperkend ervaren. Daarom onderzoekt Defensie in overleg met het Ministerie van Financiën hoe alternatieven op de voorgeschreven bankgarantie-eis bij voorschotbetalingen kunnen worden toegepast en hoe het proces en de voorwaarden daarvoor kunnen worden versneld en geformaliseerd. Deze inzet heeft er al toe geleid dat de afgelopen tijd voor verschillende casussen een alternatief op de bankgarantie-eis bij voorfinanciering is toegekend, waarmee knelpunten in deze specifieke casussen werden weggenomen. Defensie houdt geen gegevens bij over het aanbestedingsbeleid van andere Europese landen. Zoals beschreven kiest Defensie voor een maatwerkbenadering, waarbij in de onderhandelingsfase een afweging mogelijk is voor aanbesteding. Verder blijkt uit onderzoek wel dat zelfs met het voorfinancieren van de hoofdaannemer, er alsnog knelpunten in de toeleveringsketens van deze aannemer kunnen ontstaan. Dat komt doordat de hoofdaannemer in dergelijke gevallen pas tot betaling aan de toeleveranciers overgaat wanneer een «milestone» is behaald en de daaraan gekoppelde betaling bij de hoofdaannemer binnen is gekomen. In de praktijk kan dat tot de situatie leiden dat juist de kleinere toeleveranciers langer moeten wachten op financiering. Een oplossing hiervoor is niet eenvoudig, maar Defensie benadrukt bij de grote bedrijven dat ook zij hier een verantwoordelijkheid in hebben om binnen hun eigen toeleveringsketen dergelijke drempels bij toeleveranciers weg te nemen.

Vraag 6

Is geïnventariseerd wat de impact is van het huidige aanbestedingsbeleid en wat de impact zou zijn van een eventuele verhoging van het aanbestedingspercentage op de productiecapaciteit in Nederland?

Antwoord 6

Uw Kamer is onlangs met een verzamelbrief⁴ door de Minister van Economische Zaken geïnformeerd over diverse onderzoeken, waaronder kansen voor het mkb en kansen voor de Nederlandse industrie. Tenderned publiceert ook regelmatig over deze onderwerpen, gebaseerd op de beschikbare aanbestedingsdata. De verzamelbrief vermeldt dat het stellen van kwalitatieve eisen binnen een aanbesteding een geschikt middel is om de Nederlandse industrie beter te positioneren. Dat is wat Defensie al doet door tijdige beschikbaarheid en herkomst van producten -bij voorkeur Nederlands of Europees- mee te wegen in de gunning. Het meest recente rapport Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde technologische industriële basis⁵ laat groeiverwachtingen in de sector zien, over de diverse domeinen en de diverse «tiers» heen.

⁴ Tweede Kamer Vergaderjaar 2024–2025, Kamerstuk 26 485 nr 450, d.d. 19 februari 2025, Verzamelbrief aanbesteden.

⁵ Tweede Kamer Vergaderjaar 2024–2025, Kamerstuk 2024D21443, d.d. 27 mei 2024.

Vraag 7

Vindt er overleg tussen de overheid en de defensie-veiligheidssector plaats over mogelijke wijzigingen in het beleid om knelpunten weg te nemen? Zo ja, wat is hier tot nu toe uitgekomen en neemt het Ministerie van Financiën deel aan deze overleggen? Zo nee, op welke manieren wordt de sector dan wel betrokken bij het opstellen en evalueren van beleid?

Antwoord 7

Ja dat overleg vindt plaats. Gezien de rol van de overheid, nemen het Ministerie van Economische Zaken en Defensie het voortouw aan de financieringstafel van het nieuwe publiek-privaat platform Defport. Aan deze tafel nemen verschillende publieke en private financiers en brancheverenigingen zoals VNO-NCW en NVB deel. Eind maart 2025 is de financieringstafel van start gegaan, en werkt nu gezamenlijk aan identificatie en mitigatie van knelpunten van financiering. Deze tafel moet resulteren in concrete oplossingsvoorstellen voor de gesignaleerde knelpunten; zowel aan overheids- als aan private zijde. Het Ministerie van Financiën heeft besloten in deze fase nog niet aan te sluiten, maar zal door Defensie en EZ worden geconsulteerd nadat de financieringstafel met oplossingen voor financieringsknelpunten naar voren komt.

Vraag 8

Deelt u de analyse dat geld *an sich* niet de primaire belemmering is voor onze gereedstelling, maar de wijze waarop het geld wordt ingezet wel? Zo ja, hoe gaat u dit oplossen? Zo nee, kunt u dat motiveren?

Antwoord 8

Defensie beseft zich dat de wijze waarop het geld wordt ingezet bepalend is voor de effectiviteit van de krijgsmacht. Daarom kiezen we per dossier voor de meest effectieve oplossing, zowel bij de wijze van aanbesteding, de selectie van de uitvoerende partij als de financiële afspraken die met deze partij worden gemaakt.

Vraag 9

In de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie schrijft u dat de defensie-industrie geen gewone markt is. Heeft dit volgens u consequenties voor hoe de overheid zich tot de defensiesector zou moeten verhouden? Zo ja, welke? Zo nee, kunt u dit motiveren?

Antwoord 9

Ja, de overheid heeft samen met de private sector een duidelijke rol voor de opschaling van de defensie-industrie. De huidige situatie maakt het nodig om op een andere manier met elkaar als overheid en industrie samen te werken. Met een andere *mindset* aan beide kanten, gericht op het gezamenlijk versnellen van het innovatie- en productievermogen, in plaats van een louter formele opdrachtgever-leverancierrelatie. Daarom zet defensie samen met kennisinstellingen en de industrie partnerschappen op, bijvoorbeeld via het publiek-private platform Defport. In deze partnerschappen wordt samen gewerkt, samen geïnvesteerd, geïnnoveerd en worden de risico's gezamenlijk gedragen. Transparantie, onderling vertrouwen en wederkerigheid is daarbij het devies. Aan de ene kant vereist dit dat de overheid ervoor zorgt dat we bepaalde randvoorwaarden verbeteren, zoals ruimte om te testen of toegang tot financiering. Het vraagt ook om het geven van voldoende perspectief voor onze industrie die producten ontwikkelt. Daarvoor moeten we nauw contact hebben en houden met potentiële (toe)leveranciers. Aan de andere kant vraagt het ook van de industrie dat ze de samenwerking met elkaar opzoeken op onderwerpen die voor Defensie belangrijk zijn en daarmee met ons in gesprek blijven. De gebieden die genoemd zijn in de Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie bieden daarvoor het vertrekpunt.

Vraag 11

Hoe gaat u ervoor zorgen dat de hogere defensie-investeringen op een effectieve wijze ingezet worden om de gereedstelling van de krijgsmacht ook daadwerkelijk te verhogen?

Antwoord 11

Dit doen wij op verschillende manieren, Namelijk door invulling te geven aan onze plannen, de industrie te stimuleren, belemmeringen te verwijderen, knelpunten op te lossen en door resoluut te innoveren. Daarbij nemen we gecalculeerd risico, werken we meer met partnerschappen en gaan we groot leren met de meeste impact. Daarbij bestaat het risico dat ook dingen fout gaan, investeringen niet optimaal blijken te zijn, en behoeften later of duurder worden ingevuld. In dergelijke gevallen zullen we daarvan leren en hierover transparant zijn richting toezichthouders, maatschappij en Kamer.

Vraag 10 en 12

Welke rol ziet u voor de overheid weggelegd om te voorkomen dat bedrijven omvallen waardoor broodnodige productiecapaciteit verdwijnt en afhankelijkheid van vreemde niet-Europese mogendheden toeneemt?

Bent u voornemens om noodlijdende defensiebedrijven te steunen? Zo ja, worden hier voorwaarden aan verbonden zoals publieke inspraak? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10 en 12

De verantwoordelijkheid voor een gezonde bedrijfsvoering is vooral een zaak van bedrijven zelf. In een groeisector als de defensie- en veiligheidsindustrie bestaan er goede kansen voor bestaande en nieuwe toetreders met een aantrekkelijk en innovatief aanbod. Met de hogere budgetten, doelgerichte investeringen en het nieuwe aanschafbeleid van Defensie – zoals aangekondigd in de nieuwe Defensie Strategie voor Industrie en Innovatie (D-SII) – is de kans dat Nederlandse bedrijven in aanmerking komen voor contracten met Defensie toegenomen. Dit draagt bij aan een betere marktdynamiek binnen de defensie- en veiligheidssector van Nederland en Europa. Bovendien beschikt EZ over een aantrekkelijk aanbod van regelingen die bedrijven door uitdagende situaties kunnen helpen. Ondanks dat kan het voorkomen dat bedrijven die voor Defensie een rol van betekenis spelen door een samenloop van omstandigheden in zwaar weer komen te zitten. In een groeiemarkt zit ook altijd een zelfreinigend vermogen. Niet alle bedrijven kunnen mee of zijn in staat om bedrijfsvoering aan te passen. Zeker zodra innovatie een grotere rol gaat spelen zullen er winners en verliezers zijn, zoals dat in elke groeiemarkt voorkomt.

In uitzonderingssituaties kan de overheid overwegen om bedrijven of sectoren te ondersteunen. Algemene uitspraken over het wel of niet ingrijpen zijn moeilijk te doen, maar in het proces worden verschillende factoren evenwichtig bekeken. Of de overheid ingrijpt ter behoud van industriële productiecapaciteit in Nederland of niet, is sterk afhankelijk van de eventuele veiligheidsrisico's, de mate van strategische afhankelijk van de activiteit in de toeleveranciersketen van de defensie- en veiligheidssector, de bereidheid van derden om bij te dragen aan een oplossing, de levensvatbaarheid en het innovatieve vermogen van het bedrijf in relatie tot prioritaire technologiegebieden van Defensie. Ook wordt gekeken of een logisch Europees alternatief bestaat wanneer productie uit Nederland zou verdwijnen en of dat een acceptabel alternatief is gezien concurrentievermogen en strategische afhankelijkheid. Het Kabinet verbindt altijd voorwaarden aan dergelijke ondersteuning, afhankelijk van de specifieke casus.

Wanneer vast staat dat er met het wegvallen van de productiecapaciteit een ongewenste strategische afhankelijkheid of veiligheidsrisico ontstaat voor Nederland, en de private (financiële) sector niet bereid is om in te stappen, dan is Defensie – mits dit in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving – samen met o.a. EZ bereid om oplossingsrichtingen te onderzoeken en waar noodzakelijk in te grijpen om de leveringszekerheid van partnerlanden te garanderen. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan het (Europeesrechtelijke) juridisch kader voor staatssteun. Dit alles in nauw overleg met het Ministerie van Financiën.

Vraag 13

Kunt u alle vragen afzonderlijk en een week voor het commissiedebat Defensie-industrie van 11 juni 2025 beantwoorden?

Antwoord 13

Ja. Wegens de samenhang tussen vragen 4 en 5 en de vragen 10 en 12 zijn deze gezamenlijk beantwoord.