

Datum : 11 maart 2002  
Aan : Tweede Kamer der Staten Generaal

### **Actualisatie CPB document inzake participatie Joint Strike Fighter (JSF)**

#### **Aanleiding**

In een brief aan de Tweede Kamer (nr 26 488, nr.8) hebben de betrokken bewindslieden het besluit tot JSF-deelname onderbouwd op basis van geactualiseerde cijfers en afspraken over medefinanciering door de betrokken bedrijven. De Tweede Kamercommissies voor Defensie, Economische Zaken en Financiën, en de Commissie voor Rijksuitgaven hebben het CPB vervolgens gevraagd een actualisatie te maken van het eerdere CPB-onderzoek inzake de deelname aan de verdere productontwikkeling van de JSF. In deze notitie wordt in kort bestek aangegeven wat de betekenis is van deze nieuwe informatie voor de berekeningen en conclusies, zoals die eerder zijn weergegeven in CPB Document nr 13. Deze actualisatie is gebaseerd op de brief aan de Tweede Kamer en onderliggend materiaal verstrekt door de betrokken departementen.

#### **Centrale conclusies**

Op basis van de meest recente informatie over de condities van de participatie in de ontwikkeling van de JSF kan worden geconcludeerd dat het beeld gunstiger uitkomt in vergelijking met de resultaten in CPB-document 13. Bij voorfinanciering tegen een lage risicovrije rentevoet is het financiële gat voor de overheid, zoals dat eerder nog werd vastgesteld, thans gedekt middels de afspraken die hierover zijn gemaakt met het betrokken bedrijfsleven. De bijdrage van de betrokken bedrijven zorgt voor een evenwichtiger verdeling van kosten en baten tussen overheid en bedrijfsleven en maakt zichtbaar hoe groot de voordelen van participatie voor de bedrijven zijn, op basis van hun eigen inzichten. Tevens kan worden geconstateerd dat de overheid ook bij de nieuwe condities nog altijd betekenisvolle risico's loopt en keuzevrijheid inlevert. Als de baten en kosten voor het betrokken bedrijfsleven nu in evenwicht zijn, dan zullen andere voordelen de resterende nadelen voor de overheid moeten compenseren. Deze kunnen bestaan uit voordelen voor defensie (betere afstemming en snellere beschikbaarheid) en spill-over effecten van Amerikaanse kennis richting Nederlandse bedrijven. In CPB Document nr 13 is geconcludeerd dat deze effecten naar verwachting van bescheiden omvang zijn. Het welvaartseconomisch totaalresultaat blijft daarmee broos, als bedacht wordt

dat de risico's en het verlies van flexibiliteit serieuze kostenposten zijn. Dit laatste wordt in dit stuk in beeld gebracht middels enkele indicatieve berekeningen.

---

### **Samenvatting CPB Document 13 'Participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter'**

Het CPB Document vergelijkt de kosten en baten van deelname aan de ontwikkelingsfase van de JSF met het kopen van een vliegtuig van de plank in 2007. Ten tijde van deze studie was van een bijdrage van de betrokken Nederlandse bedrijven nog geen sprake. De netto kosten van deelname aan de JSF-ontwikkeling voor de overheid bedragen in dat geval 130 – 400 miljoen euro. Daarnaast wordt de keuzevrijheid van de overheid beperkt in 2007 (de optiewaarde), vanwege de kortingen die zij bij een alternatieve keuze zal mislopen. Tegenover deze kosten staan baten voor het Nederlandse bedrijfsleven. Deze baten zijn naar verwachting echter niet voldoende groot, om de kosten en risico's van participatie te compenseren. Op basis van deze overwegingen is geconcludeerd dat kopen van de plank in 2007 op welvaartseconomische gronden gunstiger lijkt dan participatie in de ontwikkeling van de JSF.

---

#### **De actualisatie**

Op de volgende punten is sprake van nieuwe informatie of gewijzigde uitgangspunten in vergelijking met CPB-document 13.

- De Nederlandse vliegtuigindustrie betaalt de netto kosten van deelname, terwijl ten tijde van de CPB-studie geen bijdrage van het bedrijfsleven werd voorzien.
- Nominaal USD 50 miljoen lagere SDD-bijdrage. Met de Amerikanen is afgesproken dat de Nederlandse overheid dit bedrag mag aanwenden voor JSF-gerelateerde projecten. Het betreft volgens defensie een korting omdat met dit bedrag uitgaven betaald worden, die anders ook zouden plaatsvinden. De door ons gehanteerde SDD-bijdrage wijkt af van de kamerbrief in verband met nieuwe door de Amerikanen verstrekte gegevens.
- De ontwikkelingskosten van het JSF-project vallen hoger uit dan eerder werd voorzien. Door deelname en de SDD-bijdrage hoeft Nederland geen ontwikkelingskosten te betalen, maar bij het kopen van de plank worden de hogere ontwikkelingskosten wel doorberekend. Dit betekent per saldo dat de kortingen - en de hieraan gerelateerde FMS-toeslagen en royalties - hoger uitvallen dan voorheen, hetgeen gunstig werkt op het tekort. Dit voordeel geldt alleen als in alle gevallen voor de JSF zou worden gekozen.
- Een euro/dollarkoers van 1,15 in plaats van 1,00, omdat deze koers beter de feitelijke toestand weer gaf op het moment dat het kabinet de beslissing tot JSF-deelname nam. Het kabinet hanteert deze koers, welke overeenkomt met de prijs die volgens de DNB betaald moet worden om het dollarrisico van de SDD-bijdrage aan de Amerikanen te verzekeren. Gevolg is dat de kosten en opbrengsten in euro's hoger uitpakken, maar dat het dollarkoersrisico is afgedekt

- De kamerbrief gaat bij haar business case ervan uit dat de eerste vliegtuig niet in 2010, maar in 2013 gereed komt. Wel wordt er nog steeds vanuit gegaan dat in 2025 het laatste vliegtuig gereedkomt. Dit betekent dat de kortingen en royalties relatief iets later in de tijd plaatsvinden.
- Geen actualisatie baten. De actualisatie heeft geen invloed op de baten voor het bedrijfsleven zoals die in Document 13 zijn genoemd. Daarom gaat deze actualisatie niet op die baten in, met uitzondering van enkele verduidelijkingen ten aanzien van het begrip ‘verdringing’ en de relevantie van het clusterbegrip in de analyse.
- De tabellen in deze actualisatie beschrijven bandbreedtes conform de aanpak van Document nr 13. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op variaties in het aantal aan te schaffen vliegtuigen door Nederland, verkopen aan derde landen, en op vrijstelling van de ontwikkelingskosten bij ‘kopen van de plank’.

**Tabel 1      Netto kosten van deelname in de business case**

|                                    | CPB Document 13       |                       | Kamerbrief  | Actualisatie         |                        |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------|----------------------|------------------------|
|                                    | risicovrij            | risico + 2%           | risicovrij  | risicovrij           | risico + 2%            |
| Discontovoet                       |                       |                       |             |                      |                        |
|                                    | mln euro              |                       |             |                      |                        |
| SDD-bijdrage                       | – 605                 | – 605                 | – 651       | – 660                | – 660                  |
| Ontvangsten:                       |                       |                       |             |                      |                        |
| Ontwikkelingskostenvoordeel        | 104 tot 187           | 79 tot 141            | 165         | 164 tot 295          | 118 tot 209            |
| FMS-toeslagen/organisatiekosten    | 117 tot 133           | 88 tot 99             | 142         | 141 tot 158          | 101 tot 114            |
| Opbrengsten uit verkopen/royalties | 65 tot 130            | 44 tot 89             | 111         | 84 tot 168           | 58 tot 115             |
| Totaal ontvangsten                 | 287 tot 450           | 210 tot 328           | 418         | 389 tot 622          | 278 tot 443            |
| <b>Te dichten gat (NCW)</b>        | <b>– 318 tot –155</b> | <b>– 395 tot –277</b> | <b>–233</b> | <b>– 271 tot –38</b> | <b>– 382 tot – 217</b> |

#### **Actualisatie netto kosten van deelname**

In tabel 1 zijn de uitkomsten van de actualisatie weergegeven, met uitzondering van de bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven, die hieronder apart wordt behandeld. Zowel de eerdere als de geactualiseerde CPB-uitkomsten zijn via bandbreedtes in beeld gebracht, in de kamerbrief wordt een puntschatting gehanteerd.

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat de geactualiseerde uitkomsten gunstiger zijn dan die in CPB-document 13. Wel blijft er zonder bijdrage van het bedrijfsleven een financieel gat bestaan. De netto kosten liggen nu tussen EUR 38 en 382 miljoen, tegenover EUR 155 en 395 miljoen in de eerdere CPB-studie.

### **Nederlandse vliegtuigindustrie gaat het financiële gat dekken ...**

De afspraak is dat de Nederlandse industrie het financiële gat volledig zal dekken (zo is het ook de bedoeling dat de EZ-bijdrage van EUR 42 miljoen later toch door de betrokken Nederlandse bedrijven wordt terugbetaald). Deze financiële bijdrage is om drie redenen van belang.

Ten eerste wordt met de bijdrage van de betrokken bedrijven, indien zij inderdaad 'tot de rand' zijn gegaan met hun aanbod, zichtbaar hoe zij de bijzondere baten van de participatie inschatten. Daarmee zijn de voordelen voor deze bedrijven van deze grote order - in de vorm van meerjarige zekerheid, reputatie-effecten, nieuwe kennis en overige strategische voordelen - nu in financiële termen zichtbaar geworden. Deze bijdrage geeft daarmee aan wat de welvaartswinst is die de betrokken bedrijven op basis van hun eigen deskundige inschatting toevalt dankzij participatie.

Ten tweede is deze vorm van rechtstreekse betaling aan de overheid, vooral als dit via vaste nominale betalingen zou gebeuren, uit welvaartsoogpunt een gunstiger wijze van verwerving van middelen door de overheid dan via versturende belastingen.

Ten derde toont de vliegtuigindustrie nu tastbaar en financieel haar betrokkenheid. Als de betrokken bedrijven profijt hebben, dan lijkt het redelijk dat zij ook meebetalen.

### **... maar is niet in staat 'up-front' te betalen met de bijbehorende risico's**

De deelname van het bedrijfsleven is in deze situatie in principe vorm te geven door de jaarlijkse SDD-bijdrage direct te laten voldoen door de betrokken bedrijven met de afspraak dat de overheid haar toekomstige kortingen en royalties direct zal doorsluizen aan deze bedrijven, zonder dat de overheid zich vastlegt op het aantal door haar aan te schaffen vliegtuigen. Deze situatie betekent dat de overheid geen risico loopt, maar dat alle risico's zijn overgeheveld naar de betrokken bedrijven. In een dergelijke situatie is het saldo van maatschappelijke voordelen naar verwachting steeds groter dan de maatschappelijke kosten. Het bedrijfsleven gaat er per saldo op vooruit (anders doen ze het niet), terwijl de overheidssector geen kosten en risico's draagt.

De afspraken die zijn gemaakt hebben een ander karakter. Er is gekozen voor een vorm, waarbij de overheid de SDD-bijdrage voorfinanciert tegen een lagere dan marktconforme rentevoet. Op de financiële markt zouden de betrokken bedrijven een dergelijk financieel arrangement niet kunnen verwerven. Er is derhalve sprake van een rentesubsidie.

De betrokken bedrijven gaan later terugbetalen, bij een risicovrije reële discontovoet van 4% , in de vorm van een percentage van hun jaarlijkse JSF-omzet of een nominaal jaarlijks af te

dragen bedrag. De exacte bepaling van de omvang van het afdrachtspercentage is afhankelijk van de inschatting van de relevante parameters in 2008. Hieronder wordt nader ingegaan op de resterende kosten, risico's en keuzevrijheid voor de overheid.

### **Overheid draagt risico door voorfinanciering**

De afspraak is dat de overheid nu de kosten van JSF-deelname voor zijn rekening neemt en dat de bedrijven deze later terugbetalen. De voorfinanciering geschiedt tegen de rente die de overheid op de kapitaalmarkt kan krijgen. Deze is lager dan die de betrokken bedrijven doorgaans moeten betalen. Reden hiervoor is dat de geldverschaffers minder risico's lopen bij een lening aan de overheid dan bij een lening aan een bedrijf. Dit betekent dat de overheid nu de risico's op zich neemt, die de geldverstrekkers anders de bedrijven in rekening hadden gebracht. Deze risico's zijn te kwantificeren op basis van de risico-opslag die bedrijven bij normale leningen in rekening wordt gebracht. Dit betekent dat de gemaakte afspraak altijd een tekort oplevert van minimaal de waardering van deze risico's. In onderstaande tabel staan de resultaten die aansluiten bij de tekorten in Tabel 1.

**Tabel 2 Effect van voorfinanciering op netto kosten van deelname**

|  | Actualisatie  |                 |
|--|---------------|-----------------|
|  | risicovrij    | risico + 2%     |
| Discontovoet                                 |               |                 |
| Afdrachtpercentage                           | 4,9% tot 0,5% | 6,9% tot 3,1%   |
| Te dichten gat                               | - 271 tot -38 | - 382 tot - 217 |
| Afdracht bedrijven tegen marktconforme rente | 201 tot 29    | 283 tot 161     |
| Saldo  | - 70 tot -9   | - 99 tot -56    |

Uit de tabel kan worden afgeleid dat er een kostenpost voor de overheid ontstaat die varieert van minimaal EUR 9 miljoen tot maximaal en EUR 99 miljoen. Het percentage van de omzet die de bedrijven aan de overheid moet afdragen varieert tussen de 0,5% en de 6,9%. Uitgaande van de veronderstellingen van de business case in de kamerbrief bedraagt het afdrachtpercentage 3,5% en het netto tekort circa EUR 55 miljoen. Deze bedragen kwantificeren de kosten van de door de overheid overgenomen financiële risico's.

### **Kortinggarantie bij de aanschaf van minder of meer vliegtuigen door Nederland**

Een optie bij de afspraken met het bedrijfsleven is dat de overheid zich garant stelt voor het effect van misgelopen kortingen als zij besluit om minder vliegtuigen te bestellen. Als argument kan gelden dat de overheid dit risico beter beheerst dan de betrokken bedrijven. Hoewel dit op zichzelf juist is, betekent dit niet dat dit zonder kosten is. Een dergelijke garantie betekent dat

als de overheid straks minder vliegtuigen wil afnemen, de kosten voor de overheid toenemen omdat de afdracht van de betrokken bedrijven gebaseerd is op de kosten bij een afname van een gegarandeerd aantal vliegtuigen. Ter illustratie geeft onderstaande tabel het effect van een afname van 60 vliegtuigen weer op de netto kosten van deelname voor de overheid in de situatie met en zonder een kortinggarantie. De kortinggarantie is gebaseerd op 85 door Nederland af te nemen van JSF-vliegtuigen.

**Tabel 3 Effect van afname van 60 vliegtuigen op de netto kosten van deelname voor de overheid met en zonder kortinggarantie**

|                                    | Zonder kortinggarantie |                      | Met kortinggarantie    |                        |
|------------------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
|                                    | risicovrij             | risico + 2%          | risicovrij             | risico + 2%            |
| Discontovoet                       | mln euro               |                      |                        |                        |
| Afdrachtpercentage                 | 6,3% tot 2,7%          | 8,0% tot 4,8%        | 4,5% tot 0,9%          | 6,6% tot 3,4%          |
| SDD-bijdrage                       | -660                   | - 660                | -660                   | - 660                  |
| Ontwikkelingskostenvoordeel        | 123 tot 196            | 89 tot 142           | 123 tot 196            | 89 tot 142             |
| FMS-toeslagen/organisatiekosten    | 106                    | 76                   | 106                    | 76                     |
| Opbrengsten uit verkopen/royalties | 84 tot 168             | 58 tot 115           | 84 tot 168             | 58 tot 115             |
| Te dichten gat                     | -347 tot -189          | - 437 tot -326       | - 347 tot - 189        | - 437 tot - 326        |
| Afdracht bedrijven                 | 257 tot 141            | 324 tot 242          | 185 tot 48             | 270 tot 174            |
| <b>Nettokosten overheid</b>        | <b>- 90 tot - 49</b>   | <b>- 114 tot -84</b> | <b>- 162 tot - 142</b> | <b>- 167 tot - 153</b> |

Bij een afname van slechts 60 Nederlandse JSF-vliegtuigen bedragen de netto kosten van deelname (het te dichten gat) EUR 189 tot 437 miljoen. Deze liggen vanwege het mislopen van de kortingen hoger dan die in tabellen 1 en 2. In de situatie zonder kortinggarantie bedraagt het afdrachtpercentage 2,7% tot 8% en komt het netto tekort van de overheid uit op EUR 49 tot 114 miljoen. In de situatie met kortinggarantie is het afdrachtpercentage gebaseerd op het aantal van 85 JSF-vliegtuigen en varieert tussen de 0,9% en 6,6%. Het tekort voor de overheid is in deze situatie aanzienlijk groter en bedraagt EUR 142 tot 167 miljoen.

Hier ligt de relatie met de *optiewaarde*. Als voor een kortinggarantie gekozen wordt, dan beperkt dit de keuzevrijheid van de overheid. De netto kosten voor de overheid nemen immers toe als zij bijvoorbeeld voor minder JSF-vliegtuigen of in het ergste geval voor een ander vliegtuig kiest. Zonder kortinggarantie zal de overheid voor een ander vliegtuig kiezen als deze een betere prijs-/kwaliteitsverhouding heeft. Bij een kortinggarantie zal de overheid pas voor een ander vliegtuig kiezen als het verschil in prijs/kwaliteit minimaal de kosten van de kortinggarantie overschrijdt.

### Flexibele afspraak ten aanzien van afdrachtpercentage

De betrokken bedrijven hebben de mogelijkheid om zelf te kiezen of zij een percentage van de omzet willen afdragen of een vast nominaal bedrag willen betalen. Bij een vast nominaal bedrag lopen de bedrijven de risico's, bij het afspreken van een vast percentage loopt de overheid een risico. Als indicatie voor het risico voor de overheid toont onderstaande tabel de effecten als na 2008 blijkt dat het aantal verkopen aan derde landen 500 vliegtuigen lager uitkomt dan de 4500 waarop het vaste afdrachtpercentage (exclusief kortingsgaranties) is gebaseerd. De omzetvermindering levert voor de overheid een nadelig saldo op van EUR 11 tot 133 miljoen.

**Tabel 4** Effect van omzetvermindering van 500 vliegtuigen op netto kosten van deelname

|                    |               | Actualisatie   |
|--------------------|---------------|----------------|
| Discontovoet       | risicovrij    | risico + 2%    |
| Afdrachtpercentage | 4,9% tot 0,5% | 6,9% tot 3,1%  |
| Te dichten gat     | - 271 tot -38 | - 382 tot -217 |
| Afdracht bedrijven | 177 tot 27    | 250 tot 146    |
| Saldo              | - 94 tot -11  | - 133 tot - 71 |

Hoewel het risico van omzetveranderingen in principe tweezijdig is, mag worden aangenomen dat de betrokken bedrijven de beste informatie hebben over hun de te verwachten opbrengsten en kosten hebben. Deze informatievoorsprong wordt wel beperkt door de evaluatie in 2008, want de overheid zal dan ook de contracten kennen. Denken de bedrijven een hogere omzet te realiseren dan de inschatting van de overheid, dan zullen zij voor een nominaal vast bedrag per jaar kiezen. Andersom zullen zij voor een afdrachtpercentage kiezen. Het neerwaarts risico is derhalve groter dan het opwaartse. Een optie tot gelijk trekken van de informatie is dat de bedrijven al eerder beslissen voor welke terugbetalingswijze ze kiezen.

### Risico's overheid bij evaluatie in 2008

Overheid en industrie spreken in 2008 precies en definitief af (*for better and for worse*) hoe het bedrijfsleven de netto kosten van deelname volledig terug betaalt. Die afspraak later biedt het voordeel dat dan meer inzicht bestaat over alle relevante parameters (zoals aantallen vliegtuigen, omzet, kortingen, bijdragen, etc.) dan nu het geval is, zodat die informatie dan in een betere afspraak kan worden verwerkt dan nu het geval is. Het is goed denkbaar dat zo'n afspraak in 2008 makkelijk te maken is.

Toch neemt de overheid ook hier risico's, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden. Ten eerste, definitieve afspraken over het aandeel van Nederlandse bedrijven in de productiefase van de JSF zijn nog niet gemaakt. Het is zeer goed denkbaar dat Lockheed-Martin uit bedrijfseconomische en strategische overwegingen besluit de productie van een onderdeel aan twee of meer bedrijven uit te besteden. De omzet van de deelnemende Nederlandse bedrijven kan dan hoger of lager uitvallen. In het laatste geval loopt het netto tekort voor de overheid door de tegenvallende afdrachten van de bedrijven verder op.

Ten tweede, het is mogelijk dat het in 2008 of later niet florissant gaat met één of meerdere van de betrokken bedrijven, door wat voor omstandigheid dan ook. Als een enkele, kleinere onderneming in moeilijkheden verkeert, heeft de overheid geen probleem, want de betrokken bedrijven hebben afgesproken dat zij dit gezamenlijk opvangen. Als echter een grote onderneming in problemen komt, dan komt de zaak anders te liggen. Dan is de kans groot dat de overheid zal moeten bijspringen.

#### **Verdringing bij technische opleidingen**

In de eerdere CPB-studie is aangegeven dat het personeel dat aan de productie van JSF-onderdelen gaat werken wordt onttrokken aan de rest van de industrie, waar eveneens hoogwaardig werk wordt verricht. JSF-deelname zou mogelijk wel de toestroom naar specifieke opleidingen voor de vliegtuigindustrie kunnen bevorderen. Deze toename betekent echter vooral een beperking van de instroom bij andere technische opleidingen op middelbaar en hoger technisch niveau, en verdringt daarmee op termijn activiteiten elders in het bedrijfsleven. Dus zowel bestaand als toekomstig personeel verschuift in de richting van de luchtvaartindustrie, maar er is geen reden om aan te nemen dat op nationaal niveau de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde van de industrie betekenisvol wordt verhoogd.



### **Geen CPB-mening over wenselijkheid van een strategisch luchtvaartcluster**

Het CPB Document nr 13 analyseerde ook de eventuele baten binnen een Nederlands luchtvaartcluster. In economische zin kan een cluster worden aangeduid als een groep bedrijven en instellingen die via allerlei bindingen een kennisbasis deelt, waaraan elk toevoegt en elk van profiteert. Hierdoor kunnen meer voordelen zijn verbonden met (kennis)investeringen dan de private partijen individueel kunnen incasseren. Dit is relevant voor de overheid, want deze kan met een goed gekozen interventie extra welvaartseffecten realiseren in vergelijking met een pure marktsituatie. Uit de CPB-analyse bleek dat de onderlinge bindingen tussen de bedrijven van de Nederlandse vliegtuigindustrie er echter niet uitspringen vergeleken met andere delen van de industrie. In welvaartstermen levert het Nederlandse luchtvaartcluster daarom geen additionele baten op. Verder zijn er redenen aangevoerd waarom JSF-deelname ook niet tot zo'n clustering zal leiden. Deze analyse is van feitelijke aard - is er een cluster c.q. mag verwacht worden dat participatie in de JSF dit tot stand brengt? Deze analyse staat los van een normatieve opvatting, in de zin of het wenselijk is om te streven naar een sterke luchtvaartindustrie of dat men liever andere prioriteiten zou willen stellen.