

Vergaderjaar 2008–2009

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 163

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2009

In deze brief wordt, zoals toegezegd in het antwoord op de vragen van uw Kamer met het nummer 26488-138/2009D08615, een uitgebreide inhoudelijke reactie gegeven op de notitie van het Centraal Planbureau (CPB) «Werkgelegenheidseffecten deelname JSF-programma». Na een aantal opmerkingen over de insteek en het doel van dit onderzoek zal ik met name ingaan op de conclusies van het CPB ten aanzien van de gevolgen voor de werkgelegenheid en voor innovatie.

1. Algemeen: doel en methodiek contra-expertise

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft PriceWaterhouseCoopers (PwC) in 2008 onderzoek gedaan naar de economische effecten van Nederlandse deelname aan het JSF-programma. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het CPB een contra-expertise uitgevoerd naar de analyse van PwC. Deze contra-expertise houdt in dat het CPB de analyse van PwC op plausibiliteit toetst. Vanuit zorgvuldigheid voor het interpreteren van de resultaten van PwC is dit zeer waardevol.

Ten aanzien van de methodiek is het belangrijk in te zien dat de contra-expertise van het CPB op verschillende punten verschilt van PwC. Dit is allereerst ingegeven door het feit dat het hier een contra-expertise betreft. Het CPB doet niet het gehele onderzoek over. Zo heeft het CPB niet zelf gesproken met de deelnemende bedrijven. Ook is de contra-expertise van het CPB niet gebaseerd op een doorrekening met CPB-modellen. Daarnaast is van belang te beseffen dat beide rapporten een specifieke insteek hebben. PwC kijkt vooral vanuit een micro-economische insteek. Vertrekpunt bij het onderzoek van PwC is hoeveel banen en omzet (zullen) ontstaan bij de bedrijven die deelnemen aan het JSF-programma. Het CPB hanteert – naast een plausibiliteitstest van deze uitkomsten – daarnaast ook een macro-economische insteek. Het CPB geeft ook veel aandacht aan de vraag in hoeverre het niveau van de werkgelegenheid en innovatie in de Nederlandse economie ook op lange termijn daadwerkelijk hoger zal

liggen ten opzichte van de situatie dat Nederland niet zou deelnemen aan het JSF-programma.

2. Gevolgen voor werkgelegenheid door Nederlandse deelname JSF-programma

2.1 Werkgelegenheid gerelateerd aan het JSF-programma

Op basis van hun analyse becijfert PwC de werkgelegenheidseffecten van het JSF-programma (gecumuleerd) op 49 000 arbeidsjaren over een periode van circa 50 jaar¹.

In de contra-expertise stelt het CPB dat het zinvol is de werkgelegenheidseffecten te splitsen in de periode 2001–2015 en 2015–2052. In de eerste periode (de onderzoeksfase van de JSF) zal er vooral werkgelegenheid zijn voor onderzoekers. In de tweede periode zal er vooral werkgelegenheid zijn als gevolg van de productiefase van de JSF. Aan directe werkgelegenheid komt het CPB op basis van de gegevens van PwC op ongeveer hetzelfde getal uit, namelijk ruim 45 000 arbeidsjaren (gecumuleerd). Het CPB plaatst hier wel enkele kanttekeningen bij; daar zal ik nu op ingaan. Ten eerste stelt het CPB dat de directe werkgelegenheid aan het JSF-programma in het rapport inclusief werk is in buitenlandse vestigingen van Nederlandse multinationals. Het aantal extra arbeidsjaren in Nederland zou daarmee gecumuleerd ca. 5000 arbeidsjaren lager zijn. Ten tweede stelt het CPB dat de stijging van de arbeidsproductiviteit van de bedrijven gerelateerd aan het JSF-programma onterecht niet is meegenomen tussen nu en 2052. Als dit wel zou worden gedaan, zou de gecumuleerde werkgelegenheid – inclusief correctie voor werkgelegenheid in buitenlandse vestigingen – gerelateerd aan het JSF-programma volgens het CPB dalen tot ruim 21 000 arbeidsjaren.

Beschouwing

Beide rapporten concluderen dat het JSF-programma leidt tot substantiële hoogwaardige werkgelegenheid voor de luchtvaartcluster in Nederland. Hierna zal ik ingaan op de kanttekeningen die het CPB maakt bij de schattingen van de werkgelegenheid gerelateerd aan het JSF-programma.

De eerste kanttekening van het CPB betreft de stelling van het CPB dat PwC de werkgelegenheidseffecten (licht) overschat doordat de werkgelegenheid in buitenlandse vestigingen van Nederlandse multinationals in de schattingen wordt meegenomen. PwC heeft onderzocht welke werkgelegenheid er voor Nederlandse bedrijven verbonden is aan het JSF-programma. Daarbinnen past het meenemen van deze werkgelegenheid in buitenlandse vestigingen. De kanttekening van het CPB is dat dit niet direct extra werkgelegenheid in Nederland oplevert. Beide uitkomsten zijn door de verschillende insteek echter goed met elkaar verenigbaar. De verschillen in uitkomsten door dit effect zijn bovendien gering. Daarnaast kan extra werkgelegenheid in buitenlandse vestigingen wel indirect ook de Nederlandse economie ten goede komen. Hierbij gaat het om betere netwerken met toeleveranciers in binnen- en buitenland, meer ruimte voor arbeidsverdeling en daardoor productiviteitseffecten en eventuele creatie van werkgelegenheid in het buitenland. Dit is vergelijkbaar met de positieve effecten die verbonden zijn aan outsourcing van productie naar het buitenland. De omvang hiervan is echter zeer moeilijk aan te geven.

De tweede kanttekening betreft de arbeidsproductiviteitsgroei. Bij de inschatting van het aantal extra arbeidsplaatsen is het inderdaad zinvol om de (verwachte) arbeidsproductiviteitsgroei mee te nemen in de analyse. PwC heeft twee ramingen gehouden naar de verwachte omzet in de verschillende fasen van het JSF-project. De uiteindelijke raming in het PwC-rapport is het gemiddelde van de twee ramingen. Bij de eerste

¹ Voor de volledigheid teken ik hierbij aan dat zowel PwC als CPB zich beperken tot de ontwikkelings- en productiefasen. De instandhoudings- en doorontwikkelingsfasen maakten geen onderdeel uit van de onderzoeksvraag aan PwC.

raming is de arbeidsproductiviteitsstijging niet expliciet meegenomen. Bij de tweede raming (de enquête onder bedrijven) heeft PwC bedrijven gevraagd om per fase van het JSF-programma aan te geven hoeveel werknemers zij verwachten nodig te hebben om de verwachte orders uit te voeren. Daarmee is in de tweede raming de arbeidsproductiviteitsstijging in de door de bedrijven verwachte werkgelegenheid verdisconteerd. PwC heeft deels de stijging dus wel meegenomen, zij het niet expliciet. Daarnaast geldt dat beide ramingen niet veel van elkaar verschillen. Het CPB lijkt daarom te snel in haar conclusie dat deze stijging niet is meegenomen en dat daardoor sprake zal zijn van aanzienlijke overschatting van de werkgelegenheidseffecten.

Al met al valt te concluderen dat er geen reden is om de schatting van de werkgelegenheid gerelateerd aan het JSF-programma door PwC (sterk) neerwaarts bij te stellen.

2.2 Werkgelegenheidseffecten voor gehele economie

Het CPB concludeert dat deze extra banen gerelateerd aan het JSF-programma op bedrijfsniveau niet betekenen dat er ook meer banen komen in de totale economie. Daarbij zijn twee veronderstellingen cruciaal. Ten eerste dat – met uitzondering van de invloed van demografische en sociaal-culturele factoren – het arbeidsaanbod op lange termijn vastligt en daarmee de totale werkgelegenheid in de economie. Ten tweede is cruciaal dat de economie op lange termijn naar een structureel evenwicht tendeert. Dit laatste betekent dat, afgezien van een structurele werkloosheid die wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld sociaal economische factoren, iedereen een baan heeft. Het CPB wijst vervolgens erop dat dit wordt bereikt via prijsaanpassing (o.a. via de lonen) en verdringing op de arbeidsmarkt. Deze benadering leidt ertoe dat per saldo een individueel project als de JSF wel op het niveau van bedrijven tot banen leidt, maar niet op macroniveau tot extra banen leidt, doordat elders weer banen verdwijnen. In deze benadering van het CPB wordt de totale werkgelegenheid in de economie op lange termijn uiteindelijk bepaald door het structurele arbeidsaanbod en de structurele omvang van de werkloosheid.

Het CPB is daarmee niet overtuigd van het door PwC geanticipeerde zeer beperkte verdringingseffect gedurende de looptijd van het JSF-programma. PwC koppelt haar conclusie ten aanzien van een zeer beperkte mate van verdringing vooral aan een periode van hoogconjunctuur en krapte op de arbeidsmarkt en stelt dat over een lange periode hiervan geen sprake zal zijn, omdat het arbeidsaanbod zich zal aanpassen (bijvoorbeeld door meer werknemers uit het buitenland te halen). Het CPB is echter van mening dat het halen van werknemers uit het buitenland niet bijdraagt aan de structurele werkgelegenheid. Wel kunnen buitenlandse werknemers mogelijk de welvaart (het BBP per hoofd) verhogen mits deze werknemers zorgen voor kennisspill-overs waar de rest van de economie van kan profiteren (CPB-studie kansrijk kennisbeleid uit 2006).

Beschouwing

Binnen de benadering van het CPB en de door haar gehanteerde veronderstellingen is het een logisch gevolg dat de effecten op de totale werkgelegenheid in de Nederlandse economie verwaarloosbaar zouden zijn. Het JSF-programma heeft alleen effect op het totaal aantal arbeidsjaren als dit programma structurele onevenwichtigheden op (bijvoorbeeld) de arbeidsmarkt vermindert, dan wel via externe effecten zorgt voor extra bedrijvigheid. Definitieve uitspraken hierover zijn moeilijk te doen. Wel is het zo dat vanwege het deels specifieke (en innovatieve) karakter van dit werk de kans op een verkleining van onevenwichtigheden op deelmarkten

en het optreden van positieve externe effecten groter is dan bij meer gestandaardiseerd productiewerk.

Ook als deze effecten niet optreden, zijn echter een paar relevante opmerkingen te plaatsen. Ook al zou het aantal arbeidsjaren voor de Nederlandse economie als geheel gelijk blijven, kan er wel een belangrijk samenstellingseffect optreden. De werkgelegenheid gerelateerd aan het JSF-programma kan namelijk verschillen van werkgelegenheid die het mogelijk verdringt in termen van kwaliteit, heterogeniteit en toegevoegde waarde van de door bedrijven gecreëerde werkgelegenheid. Een hoogwaardiger type werkgelegenheid kan het gevolg zijn. In Duitsland bedraagt bijvoorbeeld de productie per werknemer in de vliegtuig- en ruimtevaartsector € 59,- per uur tegen € 41,- voor de gehele industrie en € 39,- voor de gehele economie. Het NIVR concludeert dat de toegevoegde waarde per arbeidsplaats¹ van het bij het JSF-programma betrokken bedrijfsleven in Nederland ongeveer 20% hoger ligt dan het gemiddelde van de industrie (Tweede Kamer 2006–2007, 26 488 nr. 45).

Daarmee leidt verdringing van werkgelegenheid per saldo tot welvaarts-winst. Dit punt wordt door het CPB niet gesignaleerd.

3. Gevolgen voor innovatie

PwC noemt innovatie als belangrijke meerwaarde van het JSF-programma, met name aangezien het JSF-programma 13% van de toegevoegde waarde uitgeeft aan onderzoek en ontwikkeling. Het CPB geeft aan dat het aannemelijk is dat de uitgaven aan innovatie door de deelnemers aan het JSF-programma inderdaad 13% van de toegevoegde waarde is. Wel plaatst zij enkele kanttekeningen bij het kunnen beoordelen van de waarde van innovatie in het JSF-project voor de gehele Nederlandse economie. Zo geeft het CPB aan dat het cijfer van 13% zowel het private als publieke deel van de innovatie-uitgaven is en daarmee niet goed kan worden vergeleken met het in het PwC-rapport genoemde cijfer van 5,7% (innovatie-uitgaven industrie). Hierdoor is het voor het CPB onduidelijk of de private innovatie-uitgaven van de defensiegerelateerde industrie hoger zijn dan het gemiddelde van de industrie en het hele bedrijfsleven. Daarnaast kan het CPB de hoogte van de kennisspill-overs niet beoordelen in relatie tot het gemiddelde van de industrie. Als derde geeft het CPB aan dat het onduidelijk is of extra innovatiebeleid in de vorm van het JSF-programma een meerwaarde heeft boven het bestaande innovatiebeleid.

Beschouwing

Het belang van kennis en innovatie in algemene zin is groot voor de kwaliteit van de werkgelegenheid en het positieve effect hiervan voor de arbeidsproductiviteit, en daarmee uiteindelijk economische groei en welvaart. Samen met de structurele werkgelegenheid bepaalt de arbeidsproductiviteit het groeipotentieel van de Nederlandse economie en daarmee dus de hoogte van ons BBP. Door het versterken van de kennisbasis kan de arbeidsproductiviteit structureel op een hoger groeipad worden gebracht. Bij de keuze voor participatie in het JSF-project heeft meedoen in een project met hoogwaardige kennis en technologie dan ook een rol gespeeld. Door nu mee te doen, ontwikkelen bedrijven hoogwaardige kennis, die in ieder geval de positie van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie ten goede komt (spin-offeffecten), maar ook in de toekomst wellicht breder in de economie toepassingen kan vinden (spill-overeffecten).

¹ Het gaat hier om de toegevoegde waarde per Vol Tijd Equivalent (VTE).

Een exacte vergelijking van de uitgaven aan innovatie met de rest van de industrie zoals het CPB wenst, is helaas niet voorhanden. Wel passen de

cijfers van PwC in het bekende beeld dat R&D-intensiteit van de defensiegerelateerde industrie relatief hoog is. Zo concludeert het NIVR (Tweede Kamer 2006–2007, 26 488, nr. 45) dat de R&D-uitgaven van de industrie betrokken bij de JSF (11%) circa vier keer hoger zijn dan de rest van de Nederlandse industrie (2,3%). Het EIM wijst in de studie «De Nederlandse defensiegerelateerde industrie: actualisering van de kwantitatieve kenmerken» van mei 2008 (Tweede Kamer 2008–2009, OI/MP 8057480) dat van het totaal aantal banen in de defensiegerelateerde industrie 20% wordt ingenomen door R&D-activiteiten. Dit is (aanzienlijk) hoger dan in de rest van de industrie.

Ten aanzien van de meerwaarde boven het bestaande innovatiebeleid geldt het volgende. Het CPB formuleert in haar studie «Kansrijk kennisbeleid» (juli 2006) een aantal uitgangspunten waaraan innovatieprojecten moeten voldoen om voor overheidsstimulering in aanmerking te komen. Zo moet overheidsstimulering volgens het CPB bij voorkeur generiek zijn. Voor specifieke projecten stelt het CPB dat de opbrengsten onderling tegen elkaar moeten worden afgewogen. De kernvraag is of vervolgens de overheid zich dan aan specifieke stimulering moet wagen, of zich dient te beperken tot generieke stimulansen. Het Innovatieplatform en ook het kabinet pleiten voor een combinatie van beide. Dus enerzijds het versterken van de brede kennisbasis (onderzoek en onderwijs) en daarnaast gerichte investeringen in sleutelgebieden waar Nederland zich internationaal op kan onderscheiden en waar het bedrijfsleven ook zelf in investeert.

Het JSF-programma levert naar de mening van het kabinet een additionele bijdrage aan extra innovatie in Nederland. Vanzelfsprekend kunnen de bedrijven, wanneer zij innovatieactiviteiten verrichten, een beroep doen op het bestaande instrumentarium. Ten aanzien van ondersteuning voor innovatie van de bedrijven betrokken bij de JSF geldt dat het merendeel van de deelnemende bedrijven gebruik maakt van de generieke WBSO (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk). De specifieke innovatieprogramma's worden minder intensief benut, namelijk door 1/3 van de deelnemende bedrijven.

4. Ten slotte

Ik acht de contra-expertise van het CPB ten aanzien van de resultaten van het onderzoek van PwC waardevol. De contra-expertise van het CPB bevestigt dat de Nederlandse deelname aan de JSF een waardevolle bijdrage levert aan het creëren van hoogwaardige werkgelegenheid en innovatie in de Nederlandse luchtvaartindustrie en aanverwante industrie. Het CPB schat deze wel wat lager in dan PwC, maar hierbij zijn ook enkele kanttekeningen te plaatsen. Al met al valt te concluderen dat er geen reden is om de schatting van de werkgelegenheid gerelateerd aan het JSF-programma door PwC (sterk) neerwaarts bij te stellen.

Er zijn verschillende omstandigheden – zoals een relatief hoogwaardige werkgelegenheid en relatief hoge R&D-uitgaven in deze cluster – waardoor aannemelijk is dat deze extra werkgelegenheid en innovatie in de luchtvaartcluster de gehele Nederlandse economie ten goede komt. Het CPB merkt wel op dat de extra werkgelegenheid en innovatie in de luchtvaartcluster niet met zekerheid een op een te vertalen is in navenant hogere werkgelegenheid en innovatie voor de gehele Nederlandse economie. Het is dan ook een uitdaging om de zowel door het CPB als PwC gesignaleerde hoge innovatie-uitgaven die aan dit project gerelateerd zijn zo veel mogelijk aan de Nederlandse economie als geheel ten goede te laten komen.

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