



Op zoek naar de financiële „black box” van de MDF-100

DRS. P. R. HEIJ

Inleiding

Begin februari werd bekend dat Fokker de samenwerking met de Amerikaanse vliegtuigbouwer McDonnell Douglas had verbroken. Wat een succesverhaal moest worden, brak voortijdig af met een „unhappy end”. Een tijd van bezinning over de complete vliegtuigindustrie, dat wil zeggen een industrie die zelfstandig vliegtuigen ontwerpt, produceert en verkoopt, in Nederland is angebroken. Uit de pers kwam naar voren dat de Nederlandse overheid omvangrijke steun had toegezegd aan het nieuwe MDF-100-project. De Nederlandse overheid heeft een zeer belangrijke rol gespeeld in de naoorlogse wederopbouw van de complete vliegtuigindustrie in ons land. Het afbreken van de samenwerking in het kader van het MDF-100-project is een goede aanleiding de relatie tussen de overheid en de vliegtuigindustrie te analyseren.

Het gaat ons hier om het in kaart brengen van de financieel-bestuurlijke relatie tussen de overheid en de organisaties die zijn betrokken bij de vliegtuigbouw in Nederland. Hiermee kan de kring van „meedenkers” over de toekomst van de complete vliegtuigindustrie wellicht worden vergroot. Een viertal elementen zal in deze inventarisatie een rol spelen:

- het institutionele kader: de partijen die zijn betrokken bij de vliegtuigbouw in Nederland;
- het procedurele kader: de relaties tussen die partijen;
- overheidssteun: de wijze waarop de overheid betrokken is bij de financiering van de vliegtuigbouw in Nederland;
- het beleidskader waarin de overheidssteun aan de vliegtuigbouw in Nederland is geplaatst.

Eerst zullen deze elementen voor de vliegtuigbouw in het algemeen worden beschouwd. Vervolgens zullen ze worden toegespitst op het MDF-100-project.

Het institutionele kader

Bij de vliegtuignieuwbouw in Nederland is een aantal partijen betrokken. De industrie vormt de kern van de vliegtuignieuwbouw in Nederland. Ze wordt daarbij in ruime mate ondersteund door de rijksoverheid. Het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium verricht ondersteunend onderzoek voor de industrie, terwijl de Technische Hogeschool Delft en de HTS-Haarlem vanuit het onderwijs bijdragen aan de ontwikkeling van de vliegtuigindustrie in Nederland. Het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart treedt ten slotte op als coördinerend ontwikkelingsorgaan. Hieronder gaan we kort in op de plaats van de vijf partijen in de vliegtuigbouw in Nederland.

De industrie

De vliegtuignieuwbouw in Nederland is geconcentreerd in één onderneming, de NV Koninklijke Nederlandse Vliegtuigfabriek Fokker. Van 1969 tot 1980 is Fokker gefuseerd geweest met de Westduitse onderneming VFW, maar sinds 1980 is Fokker weer een geheel zelfstandige onderneming. Fokker heeft nu ongeveer 9.600 mensen in dienst. Daarnaast zijn er ongeveer 9.000 mensen werkzaam in 35 ondernemingen, die betrokken zijn bij de toelevering. Sinds 1976 opereren deze bedrijven in een coöperatieve vereniging de „Netherlands Aerospace Group” (NAG) Een aantal bedrijven die niet bij de NAG zijn aangesloten, biedt echter ook producten en diensten aan aan de „aerospace” sector.

Rijksoverheid

Na de tweede wereldoorlog achtte de Nederlandse regering het van belang de vliegtuigindustrie weer op te bouwen. Hiervoor moesten nieuwe projecten worden ontwikkeld. Een nieuw project kan alleen worden geëntameerd door een zeer grote financieel draagkrachtige

onderneming of een in projectverband samenwerkende groep van ondernemingen. Financiële steun van de overheid is dikwijls noodzakelijk bij de financiering van de ontwikkelingskosten. De regering heeft doelbewust de civiele vliegtuigbouw in Nederland gestimuleerd aangezien zij een grote waarde hecht aan de vliegtuigindustrie als kennisintensieve, hoogwaardige industriële activiteit die de mogelijkheid in zich draagt als voortrekker voor de industrie te functioneren.

Het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium

Het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR), opgericht in 1937, verricht onderzoek op het gebied van de lucht- en ruimtevaart. Onderzoek gericht op de ontwikkeling van nieuwe vliegtuigen maakt deel uit van het onderzoekpakket van het NLR. Daarnaast voert het NLR specifiek speurwerk en onderzoek uit ten behoeve van gebruikers van vliegtuigen (KLM, Koninklijke Luchtmacht, Koninklijke Marine en Rijksluchtvaartdienst). Ook doet het NLR onderzoek en metingen voor buitenlandse opdrachtgevers (o.a. windtunnelonderzoek) en verricht het eigen speurwerk.

Het onderwijs

Daar waar het NLR zich vooral richt op basisresearch, projectgerichte research en ontwikkeling, en Fokker de daadwerkelijke ontwikkeling en productie op zich neemt, spreekt het voor zich dat de Technische Hogeschool Delft naast haar onderwijsstaak ook een belangrijke taak heeft op het gebied van de fundamentele en basisresearch. Ook in het beroepsonderwijs zijn er opleidingen gericht op de vliegtuigbouw: HTS-Haarlem, Anthony Fokkerschool (MTS) en bedrijfsopleidingen.

Het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart

Het Nederlandse Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR) is als onafhankelijke stichting in 1946 opgericht om de financiële betrokkenheid van de overheid bij het entameren van de vliegtuigontwikkeling in Nederland te kanaliseren. Het NIVR heeft een drietal statutaire taken:

- het adviseren van de Nederlandse regering m.b.t. industriële ontwikkeling op het gebied van de lucht- en ruimtevaart;
- het voorstellen en na verkregen goedkeuring begeleiden van vliegtuig- en ruimtevaartontwikkelingsprogramma's zoals die uitgevoerd worden door de industrie en (mede)gefinancierd door het NIVR;
- het doen uitvoeren van meerjaren-

researchprogramma's op het gebied van de vliegtuigontwikkeling en ruimtevaart.

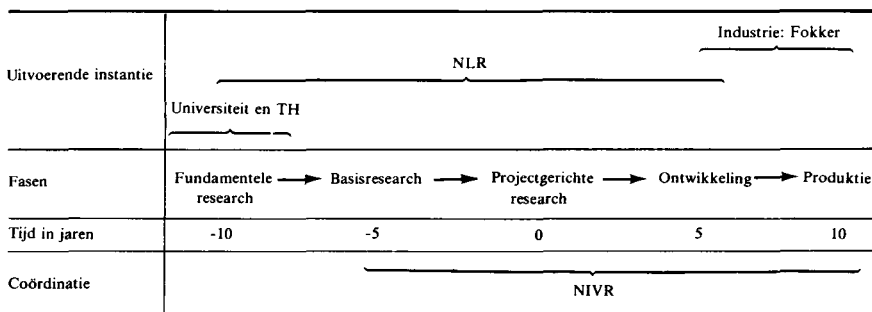
Het beleid van het NIVR wordt bepaald door het bestuur, dat is samengesteld uit vier geledingen. De eerste geleding bestaat uit een zevental overheidsvertegenwoordigers benoemd door de Ministeries van Economische Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat, Defensie, Buitenlandse Zaken en Financiën. De tweede geleding bestaat uit vertegenwoordigers van de industrie (twee bestuursleden benoemd door Fokker en Philips) en een vertegenwoordiger van de KLM. De derde geleding bestaat uit vertegenwoordigers van de onderzoeksinstituten NLR, TNO en GROC. Ten slotte hebben een drietal experts op het gebied van de lucht- en ruimtevaartontwikkeling zitting in het NIVR-bestuur.

Van 1946 tot 1975 was het departement van Verkeer en Waterstaat penvoerend ministerie van zowel het NLR als het NIVR. Sinds 1975 is dit wat betreft het NIVR door het Ministerie van Economische Zaken overgenomen. Aan deze wijziging ligt ten grondslag de sterke band die de vliegtuigindustrie heeft met het industriebeleid in Nederland. Hoewel het NIVR een zelfstandige stichting is, rust het budgetrecht bij het Ministerie van Economische Zaken. Dit departement bepaalt of de voorstellen van het NIVR passen in het in Nederland te voeren algemene industriebeleid en als zodanig kunnen worden gefinancierd. De financiële relatie tussen het Ministerie van Economische Zaken en het NIVR is geregeld in een aparte beheerovereenkomst. In deze overeenkomst is bepaald dat het rijk verplicht is het exploitatiekort van het NIVR te dekken. De verplichting wordt omgeven door waarborgen in de bestuurlijke sfeer.

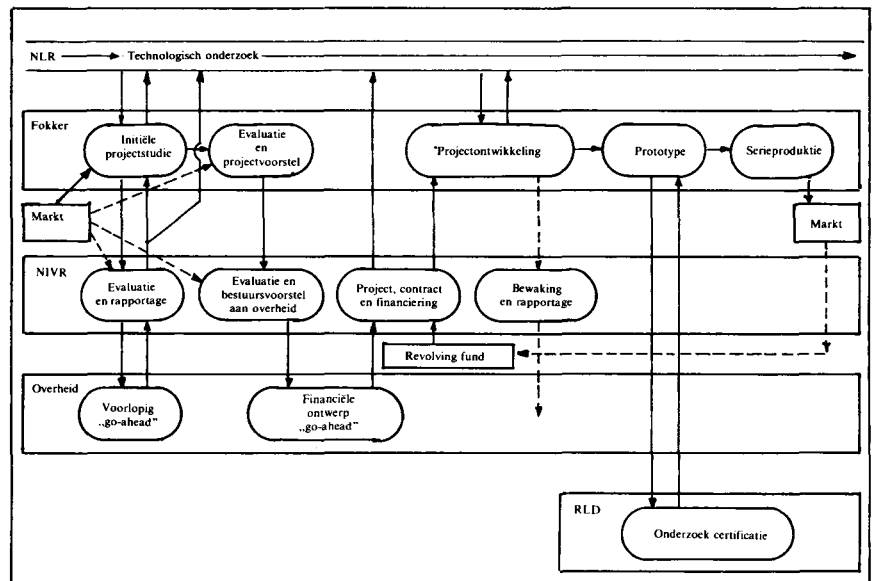
De voorbereiding en uitvoering van het beleid van het NIVR geschiedt door het bureau van het NIVR. Het bureau bestaat uit 25 personen, waarvan de meesten vliegtuigbouwkundig ingenieur zijn.

In figuur 1 wordt een overzicht gegeven van de betrokkenheid van de verschillende partijen bij de vliegtuigontwikkeling.

Figuur 1. Betrokkenheid van verschillende organisaties bij de vijf fasen in de vliegtuigontwikkeling



Figuur 2. Relatie NLR, Fokker, NIVR en overheid bij een concreet ontwikkelingsproject



Bron: De bedrijfstakverkenning transportmiddelenindustrie, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1981, blz. 114.

Hieruit blijkt dat verschillende partijen bij bepaalde fasen zijn betrokken. Er zijn afspraken om duplicering te voorkomen. Verder blijkt de lange duur van de vliegtuigontwikkeling. Voordat men projectgericht gaat werken zijn er al ruim 10 jaar besteed om nieuwe technologieën te onderzoeken en is er nog zeker 10 jaar nodig voordat de serieproductie kan starten.

Het procedurele kader

Wanneer de beslissing positief is, kan het project van start gaan. Er worden afspraken gemaakt met het NIVR en de industrie over de uitvoering van het elkaar staan bij een concreet ontwikkelingsproject. In figuur 2 zijn deze relaties schematisch weergegeven.

Het initiatief voor een ontwikkelingsproject wordt overgelaten aan Fokker. Fokker volgt de ontwikkeling op de vliegtuigmarkt nauwgezet. Wanneer Fokker een markt ziet wordt een aanzet gegeven tot een projectvoorstel. Het NIVR en het NLR zijn hierbij nauw

betrokken. Het NIVR evalueert de mogelijkheden van het nieuwe project mede aan de hand van eigen marktanalyses. Het projectvoorstel wordt dan binnen het NIVR grondig besproken, waarbij veelvuldig contact met het departement van Economische Zaken plaatsvindt. Nadat het NIVR-bestuur het project al dan niet gewijzigd heeft goedgekeurd, gaat het voorstel naar de overheid. Op het departement van Economische Zaken vindt de beleidsafweging plaats. Wanneer de gevraagde overheidssteun omvangrijk is, zal het kabinet een beslissing moeten nemen. Wanneer de beslissing positief is, kan het project van start gaan. Er worden afspraken gemaakt met het NIVR en de industrie over de uitvoering van het project. Evenals bij het projectvoorstel wordt het NLR tijdens de projectontwikkeling ingeschakeld om ondersteunend onderzoek te doen. Het NIVR bewaakt de projectontwikkeling en rapporteert hierover aan de overheid i.c. het departement van Economische Zaken. Tijdens de ontwikkelingsfase worden één of meer prototypes gemaakt. De Rijksluchtvaartdienst verricht groten-deels parallel aan de ontwikkeling luchtwaardigheidsonderzoek en sluit dat af met een typecertificatie. Wanneer het toestel in serieproductie komt, vloeit via de opbrengsten uit de verkoop van dit vliegtuig geld terug naar het NIVR dat daarmee haar vaste uitgaven dekt en eventueel nieuw ontwikkelingswerk kan entameren.

Tot zover een korte weergave van het samenspel tussen de overheid, het NIVR, het NLR en Fokker zoals dat bij het ontwikkelen van de F-27 en F-28 heeft plaatsgevonden. De procedures met betrekking tot het MDF-100-project

waren in opzet hieraan gelijk. Uit verschillende marktanalyses blijkt dat er behoefte bestaat aan een vliegtuig in de grootteklasse van 120-160 zitplaatsen. Fokker wil hierop inspelen. Een nieuw vliegtuig moet voldoen aan eisen van aanzienlijke brandstofbesparing en laaibaarheid. Om tot een dergelijk project te komen zijn reeds in 1973 door het NIVR opdrachten gegeven aan Fokker en het NLR. De regering besloot in 1975 de nodige financiële middelen ter beschikking te stellen om een onderzoek voor een nieuw Nederlands vliegtuigproject mogelijk te maken. Hiervoor werd een meerjarenprogramma opgesteld bestaande uit een aantal fasen. Afgesproken is dat de regering telkens na afloop van een fase haar goedkeuring zou moeten hechten aan de start van een volgende fase. Voor iedere fase moesten de noodzakelijke gelden worden vrijgemaakt. De goedkeuring vond schriftelijk plaats, waarbij de overheid zich committeerde en een budget per fase beschikbaar stelde. De informatie die noodzakelijk was om te beoordelen of tot een volgende fase kon worden overgegaan, was afkomstig van Fokker en het NIVR. Door middel van rapportages werd de overheid ingelicht over de voortgang van het project.

Het meerjarenprogramma begon met de drie jaar durende „aanloopfase nieuw project” die was gericht op het ontwikkelen van nieuwe technologieën. Uit de onderzoeken in deze fase was zekerheid verkregen over de toepassingsmogelijkheden van een aantal nieuwe technologieën welke tot aanzienlijke besparingen op de vlieggasten zouden kunnen leiden. Eind 1977 stemde de regering toe in de voortzetting van de voorbereidende werkzaamheden. In 1978 en 1979 werd het zogenaamde „interimprogramma” uitgevoerd. In deze fase werd in overleg met een aantal luchtvaartmaatschappijen duidelijk wat voor soort vliegtuig het zou gaan worden: de F-29. In 1980 startte de laatste voorfase van de projectontwikkeling: de „project definitie fase”. Het doel van deze fase was een zo groot mogelijke zekerheid te verkrijgen ten aanzien van de levensvatbaarheid van het nieuwe project alvorens door zowel Fokker als de overheid tot een definitieve beslissing over de verdere uitvoering van het programma kon worden gekomen 1).

De „project definitie fase” is de beslissende fase in een ontwikkelingsproject. Zowel Fokker als de overheid hebben een viertal toetsingscriteria aangelegd aan de hand waarvan beoordeeld zou worden of het project kon doorgaan en kon worden gefinancierd 2). Van het definitief van start gaan van het nieuwe vliegtuigproject zou eerst sprake kunnen zijn wanneer:

— een internationaal breed georiënteerd partnersverband tot stand te brengen was;

- een markt zich duidelijk manifesteerde;
- een substantieel aantal „launching orders” (klanten die bestellen op grond van tekentafelspecificaties) voorhanden was;
- aan potentiële klanten een „uitgedefinieerd” ontwerp geboden kon worden.

In mei 1981 werd een aanzet gegeven om te voldoen aan het eerste criterium. Fokker en McDonnell Douglas kwamen overeen om te onderzoeken of, en in hoeverre een nieuw gezamenlijk vliegtuigproject van een vliegtuig voor 150 personen commercieel levensvatbaar was. Eén en ander is neergelegd in een eerste „memorandum of understanding” (MOU) tussen Fokker en McDonnell Douglas. Beide partners kwamen overeen om een gezamenlijk programmabureau op risicodragende basis op te richten. Dit programmabureau zou rekening en verantwoording gaan afleggen aan een raad van toezicht waarin beide partijen op topniveau gelijkzamen zouden zijn vertegenwoordigd.

Ten aanzien van de overige drie criteria ontstond een aantal problemen. Hoewel uit marktanalyses blijkt dat er behoefte bestaat aan een vliegtuig in de 150-zitter-categorie, heeft de dalende olieprijs, waardoor de zuinige MDF-100 minder voordelig werd ten opzichte van bestaande respectievelijk gemoderniseerde toestellen, en de zwakke financiële positie van veel luchtvaartmaatschappijen een stagnatie in de vraag veroorzaakt. Als gevolg hiervan konden geen klanten worden gevonden die op grond van tekentafelspecificaties bestellingen deden. Ten slotte traden problemen op bij de definitie van de MDF-100. Door de inbreng van McDonnell Douglas werd de F-29 een heel ander vliegtuig. De partners verschilden van inzicht over een aantal onderdelen van het project. De motorenbouwers Pratt/Whitney en Rolls Royce waren afwachting met het definitief ontwikkelen van een nieuwe motor voor de MDF-100. De situatie werd gekenschetst als „iedereen wacht op iedereen”. Voor Fokker was dit een reden om de samenwerking met McDonnell Douglas in dit project te beëindigen.

De overheid en het NIVR zijn niet direct betrokken geweest bij de besprekingen tussen Fokker en McDonnell Douglas. De overheid achtte deze besprekingen in eerste instantie een zaak van de industrie zelf. Van overheidszijde zijn wel voorwaarden voor overheidssteun op tafel gelegd. Fokker is ervan op de hoogte dat zij het Nederlandse bedrijfsleven waar mogelijk zal moeten inschakelen 3). De overheid zou zelf een definitieve beslissing nemen over de ontwikkelingsfinanciering van het Nederlandse deel van het

voorstel van de partners. Het „memorandum of understanding” was bij het Ministerie van Economische Zaken bekend. Bovendien houdt de plaatsvervangend directeur-generaal van Industrie van het Ministerie van Economische Zaken als lid van de raad van commissarissen van Fokker een vinger aan de pols.

Het afbreken van de samenwerking tussen Fokker en McDonnell Douglas kwam voor de overheid en het NIVR vrij onverwacht. De financiële gevolgen hiervan komen in de volgende paragraaf aan de orde.

De werkgelegenheid bij Fokker lijkt voorlopig gewaarborgd door de productie van de F-27, F-28, A300/310 en de F-16. Verder werkt Fokker aan een vernieuwing van de F-27. Bij het NLR ligt de situatie anders: 125 mensen die waren betrokken bij opdrachten van het NIVR en Fokker met betrekking tot het MDF-100-project zijn nu in feite zonder werk. Ook de toeleveringsindustrie krijgt te maken met een duidelijke terugslag. Dit zal mede een gevolg zijn van de tendens bij Fokker om uitbesteed werk voortaan zelf te doen. Medio februari is er een bezinningsgroep bij Fokker opgericht die bestaande plannen verder moet uitwerken en de toekomst van de vliegtuigbouwsector in Nederland concreet zal aangeven. Op basis van de bevindingen van de bezinningsgroep zal de raad van bestuur in overleg met de raad van commissarissen en het Ministerie van Economische Zaken een projectenplan moeten opstellen, waarna er beslissingen in de loop van dit jaar dienen te worden genomen 4). De overheid acht het van belang dat Fokker voorlopig met rust wordt gelaten om zelf een strategie voor de toekomst te ontwikkelen 5). Het NIVR overlegt intussen met Fokker en het NLR welke werkzaamheden moeten gebeuren om de „project definitie fase” af te ronden. De opgedane kennis moet worden vastgelegd en geïnventariseerd. Afhankelijk van de strategische projectkeuze zullen enkele onderzoeken worden voortgezet.

Overheidssteun

De financiële steun van de overheid aan de vliegtuigindustrie in Nederland

1) *Brief van de minister van Economische Zaken*, Tweede kamer, zitting 1980-1981, 16 400, hoofdstuk XIII, nr. 31, blz. 6.

2) *Brief van de minister van Economische Zaken „voortgang nieuw Fokkerproject”*, 9 september 1981, Persbericht Economische Zaken nr. 552.

3) *Verslag van een mondelinge overleg*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, hoofdstuk XIII, nr. 93, blz. 5.

4) *Idem*, blz. 4.

5) *Brief van de minister van Economische Zaken*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, hoofdstuk XIII, nr. 102, bijlage.

heeft een eigen plaats verworven. Voor de bevordering van de ontwikkeling van nieuwe vliegtuigprojecten zijn evenals in concurrerende landen afzonderlijke instrumenten beschikbaar. De lange terugverdiendtijd van de ontwikkelingskosten, de enorm hoge kosten van een vliegtuigproject, het hoge risico dat hierbij optreedt en de ruime overheidssteun in het buitenland aan deze sector maken een specifiek instrumentarium volgens de overheid noodzakelijk. De overheid is nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de F-27, de F-28, de A-300 en recent de A-310. De laatste twee zijn Europese programma's van Airbus Industrie, waaraan Fokker voor bepaalde delen meewerkt. De overheid is bereid om de vliegtuigontwikkeling te ondersteunen via een risicodragende voorfinanciering van de vóór projectlancering verrichte projectstudies. Het risicodragend karakter van de voorfinanciering houdt in dat de financiering van de voorstudies alleen wordt meegenomen in een terugbetalingsregeling als het project daadwerkelijk wordt gelanceerd. Is dat het geval, dan zal de overheid eerst de eigenlijke projectontwikkeling moeten ondersteunen voordat zij het voorgefinancierde deel terugkrijgt. Deze teruggave geschiedt per verkocht vliegtuig. Bovendien komt de overheid in aanmerking voor royalties wanneer het „break-even-point” in de productie is gepasseerd.

De ontwikkelingsgelden die terugvloeien van Fokker komen terecht bij het NIVR dat daarmee haar vaste uitgaven dekt en eventueel nieuwe ontwikkelingsprojecten kan financieren. Het NIVR opereert als een soort „revolving fund” (zie figuur 2). Tot nu toe heeft alleen de F-27 meer opgebracht dan gekost (zie tabel 1).

Tabel 1. Het Nederlandse aandeel in ontwikkelingskosten van enkele luchtvaartprojecten (in mln. gld. in lopende prijzen)

Project	Basisontwikkeling	Verdere ontwikkeling	Totale kosten	Terugbetaling NIVR
F-27	27	8	35	89
F-28	142	53	196	131
A-300	114	13	127	25
A-310	34	-	34	-
MDF-100	157	-	157	-

Bron: Opgave NIVR.

Uit tabel 1, waarin alleen een overzicht wordt gegeven van de ontwikkelingskosten en niet van de productiekosten, blijkt dat de „revolving fund”-gedachte in de vliegtuigontwikkeling nooit is bewaard. Bij het starten van een nieuw project zijn de teruggevloeide gelden in de tijd gezien steeds onvoldoende geweest om de ontwikkelingskosten van nieuwe projecten te dekken. In de beheersovereenkomst tussen het rijk en het NIVR is een bepaling

opgenomen waarin de overheid zich verplicht het exploitatietekort van het NIVR af te dekken. De omvang van deze exploitatiebijdrage is afhankelijk van enerzijds de verkoopsuccessen van Fokker en anderzijds de uitgaven voor de projecten die het NIVR coördineert. Zo ontving het NIVR in 1980 ruim f. 12 mln. aan vergoedingen uit projecten, terwijl de middelenbehoefte van het NIVR in 1980 ruim f. 153 mln. was.

Bij het F-27 en F-28-project heeft de overheid zich beperkt tot financiële ondersteuning van de ontwikkeling van de vliegtuigen. De industrie moest zelf zorg dragen voor de dekking van risico's in de productiesfeer. Dit was zelfs een voorwaarde die van overheidszijde werd gesteld aan de financiële hulp in de ontwikkelingsfase. In het kader van de Europese samenwerking achtte de regering het van belang dat Fokker betrokken zou worden bij het Airbus-project A-300. De omvang van dit project was zo groot dat betrokkenheid van de overheid bij de ontwikkeling alleen onvoldoende zou zijn. Een verdergaande betrokkenheid dan ondersteuning van de ontwikkeling werd door de Nederlandse overheid geweigerd. Fokker kon, vanwege de te grote risico's in de productie van de A-300, geen volledige partner in het Airbus-consortium worden. Toen de concurrentiepositie van de Europese vliegtuigindustrie ten opzichte van de vliegtuigindustrie in de VS als gevolg van de dalende dollarkoers verslechterde en de druk op de Nederlandse overheid groter werd om het zogenaamde „dollarescalatie risico” deels af te dekken, heeft de Nederlandse overheid zich in deze geconformeerde aan de houding van de andere overheden t.a.v. de productie van de A-300. Het werd duidelijk dat in die periode steun in de ontwikkelingsfase onvoldoende was om een vliegtuigproject van de grond te helpen.

Bij het MDF-100-project ging de Nederlandse overheid uit van financiële overheidssteun in de ontwikkelingsfase en niet in de productiefase. Wel is er gedacht en gesproken over een eventuele ondersteuning in de productiefase.

Het algemene financiële kader met betrekking tot de vliegtuigontwikkeling in Nederland is in figuur 3 schematisch weergegeven. Globaal de helft van de overheidssteun wordt verschaft via kredieten van het NIVR, terwijl de andere helft via door de staat te garanderen kredieten wordt gefinancierd. De betrokken partijen sluiten een overeenkomst over de garantiestelling.

Met betrekking tot het MDF-100-project heeft de overheid nu ongeveer f. 157 mln. via het NIVR risicodragend voorgefinancierd, terwijl Fokker ongeveer f. 42 mln. zelf heeft gefinancierd. Deze bedragen zijn per fase besteed. Hiervoor was het noodzakelijk per fase een projectvoorstel (inclusief een budget) in te dienen. Het NIVR stelde deze

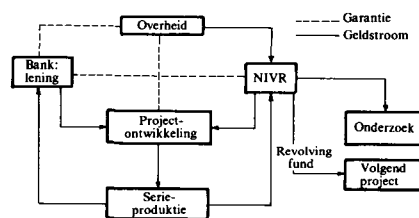
voorstellen op. Tabel 2 geeft een overzicht van de uitgaven per fase van het MDF-100-project.

Tabel 2. Uitgaven per fase van het MDF-100-project (in mln. gld. in lopende prijzen)

Fase	Uitgaven
Aanloof fase nieuw project	33
Interimprogramma	36
Project definitie fase	130
Totaal	199

Bron: Opgave Ministerie van Economische Zaken.

Figuur 3. Financiering van de Nederlandse vliegtuigontwikkeling



Bron: Organisation and mission NIVR, maart 1982, Appendix C.

Per fase zijn er afspraken gemaakt tussen het Ministerie van Economische Zaken, het NIVR en Fokker over de financiering van de kosten van het onderzoek in de betreffende fase. Het NIVR zou vooral het technologisch onderzoek bij het NLR financieren, terwijl Fokker een deel van zijn eigen onderzoek uit eigen middelen zou betalen. In de aanloof fase werd daarom het onderzoek dat door het NLR is uitgevoerd volledig gefinancierd door het NIVR, terwijl 50% van de kosten van het onderzoek bij Fokker werd voorgefinancierd. Voor de interimfase en de project definitie fase gold ongeveer dezelfde verdeelsleutel.

Tussen 1975 en 1982 heeft Fokker ongeveer f. 113 mln. uitgegeven, terwijl het NLR f. 86 mln. ten behoeve van het MDF-100-project heeft besteed. Evenals de financiële arrangementen met betrekking tot de F-27 en F-28, lag het in de bedoeling van de overheid om het voorgefinancierde deel terug te laten vloeien naar het NIVR, wanneer de MDF-100 in productie zou worden genomen. Na amortisatie van het voorgefinancierde deel van de ontwikkelingskosten, zouden er royalties vloeien naar het NIVR. Concrete afspraken hierover tussen overheid, Fokker en NIVR waren nog niet gemaakt. Nu het MDF-100-project niet doorgaat, zal moeten worden bekeken hoe de overheid het voorgefinancierde geld terug kan krijgen. Wanneer Fokker zou komen

met een nieuw project waarbij de resultaten van het verrichte onderzoek zou kunnen worden ingebracht, dan is er een mogelijkheid om het reeds bestede geld terug te krijgen. De minister van Economische Zaken heeft al op deze mogelijkheid gewezen 6). In principe zijn de voorgefinancierde gelden projectgebonden. Er zijn nog geen afspraken gemaakt met het NIVR en Fokker om de gelden terug te krijgen wanneer Fokker een ander project zou starten of in een ander project zou gaan deelnemen. Zeker wanneer het om deelnemingen in een ander project gaat (b.v. een Airbus-project) zal moeten worden overlegd of een dergelijk project is te belasten met financieringsregelingen ter compensatie van onderzoek dat buiten het project om is verricht. De kans dat dit lukt is groter naarmate de onderzoeksresultaten beter toepasbaar zijn in het nieuwe project.

Van overheidszijde is aan het NIVR en Fokker gevraagd om een beeld te geven van de kosten van het project. Begin 1981 heeft Fokker een prijskaartje aan het nieuwe project gehangen: de Nederlandse overheid zou voor ongeveer f. 1,7 mrd. moeten bijdragen in de ontwikkeling van het project. Het ging hier om een schatting van Fokker. Er was toen nog niet onderhandeld met McDonnell Douglas over het aandeel dat Fokker zou nemen in dit nieuwe project. In een brief aan de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer liet de minister van Economische Zaken weten dat hij voornemens was voor de periode 1982-1990 in totaal circa f. 1,7 mrd. op de begroting te zetten 7). Het bedrag van f. 1,7 mrd. is het resultaat van de toepassing van de verdeelsleutel die ook bij het A-300-project is gehanteerd. Van het Nederlandse aandeel in het MDF-100-project zou Fokker 10% financieren en de overheid 90%, waarvan 45% aan kredieten en 45% aan staatsgaranties. Voor de kredietverlening is in de meerjarenramingen op de begroting van Economische Zaken voor de periode 1982 t/m 1990 per jaar een bedrag van f. 97 mln. gevoteerd 8). Voor het deel van de steunverlening dat bestaat uit garanties (ruim f. 800 mln. tot 1990) is geen afdekking in de begroting opgenomen. Wanneer de garanties daadwerkelijk waren verleend, zouden deze in de begroting van Economische Zaken worden opgenomen.

Wanneer aan de vier toetsingscriteria in de project definitie fase zou zijn voldaan, dan had Fokker aanspraak kunnen maken op het bedrag van f. 1,7 mrd. Het werkelijk benodigde bedrag zou volgens betrokkenen in dat geval wellicht hoger moeten zijn geweest, omdat de f. 1,7 mrd. een schatting van Fokker was, deels gebaseerd op het F-29-project. De MDF-100 zou echter een groter en daardoor duurder vliegtuig worden dan de F-29. De kosten van de Nederlandse deelname in het project

woulden mogelijk hoger liggen dan de geraamde f. 2 mrd.

Het MDF-100-project is van de baan. De regering blijft van mening dat de vliegtuigindustrie een compleet karakter moet behouden 9). In afwachting van de initiatieven die daartoe in eerste instantie door de industrie zelf moeten worden genomen, heeft de minister van Economische Zaken toegezegd de uitgetrokken kredieten in de meerjarenramingen te laten staan ten behoeve van nieuwe activiteiten voor concrete projecten om de doelstellingen die de overheid in deze sector nastreeft te bereiken.

Het beleidskader

In het voorgaande is een beeld gegeven van de bemoeienis van de overheid met de vliegtuigindustrie in Nederland in het algemeen, en met het MDF-100-project in het bijzonder. Tot een beoordeling van de overheidsbemoeienis is het nog niet gekomen. Een beoordeling van het door de overheid gevoerde beleid inzake het MDF-100-project vereist veel meer inzicht in de relatie tussen overheid en Fokker. Wel is het mogelijk om het overheidsbeleid ten aanzien van de vliegtuigindustrie af te zetten tegen het algemene industriebeleid in Nederland. Het algemene industriebeleid richt zich op de versterking van sectoren, die:

- een hoge toegevoegde waarde genereren;
- slechts een gering beslag leggen op schaarse produktiemiddelen als energie, grondstoffen, grond en het fysieke milieu;
- een groot groeipotentieel in zich dragen voor de komende decennia;
- goede exportperspectieven bieden;
- hoogwaardige werkgelegenheid hebben 10).

Om dit doel te bereiken voert de overheid onder andere:

- sectorbeleid, dat is gericht op het beïnvloeden van de structuur van de sectoren. Vanwege het hoge loonpeil in ons land en gelet op de scholingsgraad van de beroepsbevolking tracht de overheid met het sectorbeleid de hoogwaardige en geavanceerde activiteiten die op kennis zijn gebaseerd te bevorderen. Het instrumentarium is in de loop der jaren meer offensief van aard geworden. Het gaat om gerichte stimulering van industriële activiteiten binnen aandachtsgebieden;
- innovatiebeleid, dat is gericht op de vernieuwing van het bedrijfsleven. Het instrumentarium richt zich op het aangrijpen van de in ons land hoge kosten van speur- en ontwikkelingswerk (kostenlijn), op veelbelovende projecten in het bedrijfsleven die door een hoge kans op mislukken niet of zeer vertraagd worden

aangevat (risicolijn), op verbetering van de kennisinfrastructuur (infra-lijn);

- exportbeleid, dat is gericht op de optimale benutting van de mogelijkheden op exportmarkten. Het instrumentarium richt zich op het verminderen van achterstanden en risico's op buitenlandse markten.

De vliegtuigindustrie in Nederland is een sector met een hoog technologisch niveau, die een bijdrage levert aan de Nederlandse export en hoogwaardige werkgelegenheid creëert 11). Hierom acht de overheid het gewenst, rekening houdend met de budgettaire mogelijkheden, de vliegtuigindustrie in stand te houden. Voor het behoud van een complete vliegtuigindustrie is volgens de regering overheidssteun in de vorm van voorfinanciering van ontwikkelingsprojecten onontbeerlijk. De titel waaronder de overheid financiële middelen beschikbaar stelt is er een sui generis. Op de begroting is hiervoor een aparte post uitgetrokken in het kader van zowel het sectorbeleid als het innovatiebeleid. Bij de verkoop van vliegtuigen kan Fokker, evenals andere Nederlandse bedrijven, aanspraak maken op exportbevorderende maatregelen.

Hoewel de overheidssteun aan de vliegtuigindustrie in het algemeen en aan het MDF-100-project in het bijzonder goed past in het kader van het algemene industriebeleid, moeten enkele kritische vragen worden gesteld bij uitvoering en inhoud van de overheidssteun.

In de eerste plaats moeten vragen worden gesteld over de uitvoering van de overheidssteun aan de vliegtuigindustrie. De uitvoering van de overheidssteun is in handen gelegd van een onafhankelijke stichting (het NIVR), die in het voorgaande reeds is belicht.

De financiële middelen voor de ontwikkelingsprojecten die het NIVR coördineert zijn voor het grootste deel afkomstig van het rijk, maar voor een ander deel van Fokker. Dit laatste deel betreft de amortisatie van voorgefinancierde gelden en eventuele royalties. Dit deel van de inkomsten van het NIVR (dat in 1980 ruim f. 12 mln. bedroeg) 12)

6) *Verslag van een mondeling overleg*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, hoofdstuk XIII, nr. 102, blz. 3.

7) *Brief van de minister van Economische Zaken*, 9 september 1981, idem, blz. 6.

8) *Verslag van een mondeling overleg*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, hoofdstuk XIII, nr. 102, blz. 4.

9) Idem blz. 4.

10) *Voortgangsnota economisch structuurbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 818 nrs. 1-2.

11) *Brief van de minister van Economische Zaken*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, hoofdstuk XIII, nr. 31, blz. 7.

12) *Verslag van werkzaamheden 1980*, NIVR, Delft, blz. 35.

komt niet expliciet (wel impliciet als saldogpost) op de begroting van Economische Zaken voor. Aangezien de „revolving fund“-gedachte niet is waarheid, moet de vraag worden gesteld of het uit het oogpunt van overzichtelijkheid in de begroting niet beter is deze inkomsten apart in de begroting van Economische Zaken op te nemen. Dit houdt in feite in dat de „revolving fund“-gedachte zou worden verlaten.

Het institutionele kader waarin het NIVR een centrale rol vervult, wordt door de betrokkenen als adequaat ervaren. Het NIVR treedt op als een ontwikkelingsorgaan dat een intermediaire rol vervult tussen de overheid en de vliegtuigindustrie. Het NIVR is echter alleen projectmatig bezig: het NIVR coördineert en begeleidt specifieke ontwikkelingsprojecten. Wanneer de overheid ook betrokken raakt bij de financiering van de productie van vliegtuigdelen, zoals dat het geval was bij de A-300, dan zal niet kunnen worden volstaan met een projectmatige benadering, maar zal de totale financiële positie van Fokker in beschouwing moeten worden genomen. Hiermee komen we bij de inhoud van de overheidssteun aan de vliegtuigindustrie.

In het voorgaande is reeds naar voren gekomen dat de ontwikkeling van vliegtuigen steeds meer geld gaat kosten. Het gaat nu niet meer om tientallen miljoenen gulden, zoals bij de ontwikkeling van de F-27, maar om miljarden gulden. Deze bedragen zijn door Fokker met een relatief gering aandelenkapitaal (ruim f. 24 mln. eind 1980) niet op te brengen. Verschillende financieringsvormen van de vliegtuigontwikkeling zijn denkbaar. Fokker zou zijn aandelenkapitaal kunnen uitbreiden. Het kan onwaarschijnlijk worden geacht dat particulieren bereid zijn miljarden aan kapitaal te verschaffen. De staat zou als enige het aandelenkapitaal tot deze omvang kunnen vergroten. Een eventuele participatie van de staat zou Fokker tot een vrijwel 100% staatsbedrijf maken. De minister van Economische Zaken acht een grotere deelname van de staat in het aandelenkapitaal van Fokker evenwel ongewenst 13). Volgens de minister vormt juist de onafhankelijke positie van Fokker de kracht van Fokker. Buitenlandse ondernemingen waarmee Fokker wil samenwerken, onderhandelen liever met onafhankelijke bedrijven dan met staatsbedrijven. Bovendien garanderen particuliere ondernemingen een meer commercieel marktoptreden.

Een andere mogelijke financieringsvorm van de vliegtuigontwikkeling is het financieren via leningen. De hogere risico's die aan het ontwikkelen van een vliegtuig zijn verbonden, maken deze financieringsvorm nagenoeg onmogelijk. De banken zullen niet bereid zijn om de hoge risico's te accepteren.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het voor een commercieel bedrijf in Nederland moeilijk is zelfstandig een vliegtuigontwikkelingsproject te financieren. Alleen overheidssteun maakt het mogelijk dat de complete vliegtuigindustrie in Nederland in stand blijft.

Fokker is de enige privé-onderneming in Europa die zelfstandig vliegtuigen ontwikkelt, produceert en verkoopt. In de ons omringende landen is de civiele vliegtuigindustrie genationaliseerd. Het overheidsbeleid ten aanzien van deze civiele sector is nauw verweven met het defensiebeleid. Uit militaire overwegingen wordt het in stand houden van een

**Deze rubriek wordt verzorgd door
het Instituut voor Onderzoek
van Overheidsuitgaven**

complete vliegtuigindustrie mede noodzakelijk geacht. De vliegtuigindustrie wordt in die landen uit beleidsoverwegingen in ruimere mate ondersteund dan in Nederland. Dit komt o.a. tot uitdrukking in het financieel ondersteunen van productie en verkoop van vliegtuigen. Met betrekking tot de ondersteuning van de vliegtuigontwikkeling zijn er geen verschillen met het beleid in Nederland.

Fokker is tot nu toe zelf verantwoordelijk voor de ondernemingsfinanciering, terwijl de Nederlandse overheid tot nu toe alleen is betrokken bij de financiering van de projectontwikkeling. Fokker legt vooral commerciële maatstaven aan bij haar activiteiten. Hoewel de overheid deze houding positief beoordeelt, is een nadeel dat veel „spin off“ naar het buitenland verdwijnt. Fokker koopt voor haar activiteiten veel in het buitenland en

voor ongeveer 10 procent in Nederland. De overheid probeert het beleid van Fokker met betrekking tot aankoop in eigen land bij te sturen door Fokker o.a. hierover voorwaarden te stellen bij de voorfinanciering van ontwikkelingsprojecten. Dit is één van de oorzaken waarom de „Netherlands Aerospace Group“ en de andere toeleveringsbedrijven zo laat van de grond zijn gekomen.

Na het mislukken van het MDF-100-project zal Fokker zelf moeten beslissen op welke wijze het voortbestaan van het complete karakter van het bedrijf kan worden gegarandeerd. Zowel Fokker als de overheid achten het van belang het complete karakter van deze industrietaak te handhaven. De betrokken partijen zijn ervan overtuigd dat het geheel zelfstandig ontwikkelen, produceren en verkopen van nieuwe vliegtuigen in Nederland financieel niet haalbaar meer is zonder samenwerking met andere vliegtuigfabrieken. Samenwerking met het Europese vliegtuigconsortium Airbus Industrie ligt voor de hand. Van overheidszijde zal niet moeten worden afgewacht totdat Fokker met nieuwe plannen komt, zoals nu het beleid van de overheid is 14), maar is een actieve participatie in de aangebroken bezinningsperiode gewenst. De toekomst van de vliegtuigindustrie heeft immers belangrijke gevolgen voor de Nederlandse economie.

P. Heij

13) *Verslag van een mondeling overleg*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400 hoofdstuk XIII, nr. 93, blz. 6.

14) *Verslag van een mondeling overleg*. Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100 hoofdstuk XIII, nr. 102, bijlage, blz. 9.