



Individuele steun aan bedrijven tijdens de coronacrisis

Zijn de lessen uit het verleden toegepast?

2020





Individuele steun aan bedrijven tijdens de coronacrisis

Zijn de lessen uit het verleden toegepast?

De tekst van deze publicatie is op 9 november 2020 door de Algemene Rekenkamer vastgesteld en op 12 november 2020 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Vooraf

Op 24 april 2020 informeerden de ministers van Financiën en van IenW het parlement over de voorgenomen steunverlening aan KLM in het kader van de coronacrisis met een bedrag tussen €2 en 4 miljard. 6 dagen later informeerden de ministers van Financiën en van EZK het parlement over een bijdrage van in totaal € 301 miljoen van de staat omwille van de zekerstelling van de continuïteit van het bedrijf Royal IHC (vanaf nu: IHC). Meer bedrijven meldden zich bij ministeries met verzoeken om individuele steun.

Steunverlening vergt de inzet van publieke middelen, terwijl het niet vanzelfsprekend is dat de rijksoverheid private ondernemingen ondersteunt. Als de overheid grote sommen publiek geld inzet, is het onder alle omstandigheden, en ook in geval van urgentie, van belang dat de operatie goed wordt overdacht, voorbereid en uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer wil hieraan bijdragen. Dit past bij de taak die we hebben volgens artikel 76 van de Grondwet en 7.16 van de Comptabiliteitswet 2016.¹

Dit rapport maakt deel uit van een tweeluik over individuele steunverlening aan bedrijven. Het 1e deel publiceerden we op 26 juni 2020 als brief aan de Tweede Kamer: *Steun aan grote ondernemingen – Leren van het verleden*. In deze brief zijn 16 lessen verzameld, die achtereenvolgende kabinetten in de afgelopen 40 jaren, soms door schade en schande, uit steun- en andere overheidsoperaties hebben getrokken. Dit rapport is het 2e deel van dit tweeluik. Nu toetsen we diezelfde 16 lessen in een aantal steunverleningsoperaties die tijdens de huidige coronacrisis lopen. Is er lering getrokken uit het verleden of blijken sommige valkuilen moeilijk te vermijden?

Inhoud

Vooraf	3
Samenvatting	5
1 Over dit onderzoek	8
1.1 Wat is er aan de hand?	8
1.2 Wat hebben we nu onderzocht?	8
1.3 Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?	9
1.4 Leeswijzer	9
2 Lessen en casussen	10
2.1 Lessen uit het verleden	10
2.2 Casussen waarin individuele steun is verstrekt	10
2.3 Casussen waarin geen individuele steun is verstrekt	13
2.4 Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven	14
3 Toepassing van de lessen	15
3.1 Het motief voor individuele steun	15
3.2 Vormgeving individuele steun	21
3.3 Besluitvorming over individuele steun	29
3.4 Uitvoering van individuele steun	35
4 Conclusies en aanbevelingen	41
4.1 Conclusies	41
4.2 Aanbevelingen	43
5 Reactie bewindslieden en nawoord Algemene Rekenkamer	45
5.1 Reactie bewindslieden	45
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	48
Bijlagen	
1 Methodologische verantwoording	51
2 Overzicht lessen en valkuilen	52
3 Lijst van afkortingen	54
4 Eindnoten	55

Samenvatting

Om de economische gevolgen van de coronacrisis te keren besloot het kabinet in de 1^e helft van 2020 om met inzet van publieke middelen individuele steun te geven aan KLM, IHC, SMART Photonics en de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR). Het gaat om onderscheiden ondernemingen met elk hun eigen problematiek. Ook de omvang van de steun die deze 4 organisaties ontvingen, varieerde. In totaal heeft het kabinet in de periode maart tot en met augustus 2020 voor ruim €3,5 miljard uit de publieke middelen ten behoeve van individuele steun aan deze bedrijven toegezegd, hoofdzakelijk in de vorm van leningen en garanties. In 3 gevallen (NS, grondafhandelaren luchthavens en HEMA) besloot het kabinet om geen individuele steun te geven, maar te verwijzen naar algemene of sectorale steunregelingen.

Om te zorgen dat ministers individuele steunaanvragen gestructureerd behandelen, publiceerde het kabinet op 1 mei 2020 het *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven* (verder: *Afwegingskader*).

Uit steun- en andere overheidsoperaties in de afgelopen 40 jaren hebben achtereenvolgende parlementen en kabinetten, soms door schade en schande, lessen getrokken.

In onze brief van 26 juni 2020 hebben we 16 van deze lessen verzameld en gepresenteerd, geordend naar het motief, de vormgeving, de besluitvorming en de uitvoering van individuele steun. In dit rapport geven we op basis van een in deze zomer uitgevoerd beknopt onderzoek aan in hoeverre de lessen uit deze 16 *Lessenbrief* in de hierboven genoemde steungevallen zijn toegepast. We geven tevens aan of de lessen in het nieuwe *Afwegingskader* zijn verwerkt.

Onze algemene conclusie is positief: veel van de lessen uit het verleden zijn toegepast. In de steunverleningsoperaties die we onderzochten zien we dat ministers doorgaans aandacht besteden aan de motivering van de individuele steunverlening, alternatieven verkennen, de bijdragen van belanghebbenden aan de redding van het bedrijf beoordelen en steun vanwege de mogelijke onverenigbaarheid met de interne markt doorgaans tijdig bij de Europese Commissie melden. Dat wil niet zeggen dat het altijd en overal goed is gegaan. In dit rapport noemen we daarom niet alleen voorbeelden van toepassing van de lessen maar ook voorbeelden waar lessen niet (helemaal) zijn toegepast.

Zo wijzen we op het risico van belangenverstrengeling nu het kabinet zich bij de steunoperatie voor KLM liet adviseren door ABN AMRO, terwijl deze bank tevens deel uitmaakte van het bankenconsortium waarmee onderhandelingen gevoerd moesten worden over hun deelname aan de steunoperatie.

Al vóór deze onderhandelingen gestart waren heeft het kabinet zich in de kaart laten kijken door vroeg openbaar bekend te maken dat het KLM met € 2 tot 4 miljard wilde gaan steunen. Mede hierdoor hadden de belanghebbende banken in de onderhandelingen over deze steunoperatie een gunstige positie, terwijl ook zij bij faillissement van KLM aanzienlijke financiële schade zouden oplopen. Feit is dat de staat uiteindelijk 93% van het risico van de steunoperatie draagt. Onze conclusie is daarom dat in de steunoperatie voor KLM het principe van 'bail-in' tot nu toe beperkt is gehanteerd.

In de reddingsoperatie voor IHC was het kabinet bereid om een directe schade van € 395 miljoen te vermijden door het maximale risico voor de staat verder op te laten lopen tot € 700 miljoen. In die berekening waren echter veel onderdelen van de steunoperatie niet meegerekend. Uit ons onderzoek blijkt het maximale risico voor de staat na de reddingsoperatie zelfs € 895 miljoen te worden, meer dan het dubbele van de aanvankelijke te vermijden schade. Dat roept de vraag op of de afweging soortgelijk was geweest als Kamer en kabinet inzicht had gehad in het toegenomen risico. Er is immers altijd een omslagpunt in een steunverleningsoperatie waarbij risico's te groot worden.

In het Beleidskader risicoregelingen heeft het kabinet-Rutte III afgesproken dat de ministeries bij elke nieuwe en/of aanpassing van een bestaande lening of garantie van de staat eerst samen met het ministerie van Financiën een toets uitvoeren op de risico's voor de staat die hieruit ontstaan.² Het ingevulde toetsblad *Toetsingkader risicoregelingen* moet na die toets aan het parlement worden gezonden. Bij de steun aan IHC heeft de minister van EZK dat toetsblad onjuist ingevuld. In het toetsblad voor IHC stelt de minister van EZK zelfs dat sprake zou zijn van een *vermindering* van het risico voor de staat.

Meer in het algemeen vertoonde de informatievoorziening aan het parlement bij de door ons onderzochte steunoperaties gebreken. Zo ontving het parlement van de minister van EZK geen toetsblad over de steunverlening aan SMART Photonics, werd bij SGR de Eerste Kamer in de informatievoorziening overgeslagen en is bij IHC de zogenoemde parlementaire voorhangprocedure niet gevolgd.

Uit ons onderzoek naar de casus IHC komt naar boven dat artikel 4.7 lid 1 Comptabiliteitswet 2016 niet eenduidig wordt begrepen. Dit artikel bepaalt dat de staat een aantal privaatrechtelijke rechtshandelingen pas mag verrichten 30 dagen, nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van beide Kamers der Staten-Generaal. Het gaat hier onder andere om het 'doen oprichten' van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het Kader voor stichtingen³ beschrijft wanneer er volgens het kabinet sprake is van 'doen oprichten'. Zowel het wetsartikel als de nadere uitwerking daarvan in het Stichtingenkader blijkt echter door ministeries divers te worden geïnterpreteerd. We doen de aanbeveling

aan de wetgever om te onderzoeken of het 1^e lid van artikel 4.7 CW 2016 duidelijker geformuleerd kan worden zodat er geen misverstand over kan bestaan dat de voorhangprocedure moet worden gevolgd in alle gevallen waarin de staat nauwe betrokkenheid heeft bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Het gemis van een draaiboek voor de behandeling van individuele steunaanvragen, dat toen de onderzochte casussen speelden nog werd ervaren, is met de publicatie op 1 mei 2020 van het *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven* grotendeels opgelost. Dat geldt met name sinds het *Afwegingskader* in de maanden juli en augustus ambtelijk is uitgewerkt in een zogenaamd *Concretiseringsdocument*. Veel van de lessen uit onze 16 *Lessenbrief* zijn in deze documenten verwerkt. In dit rapport noemen we aanvullingen die in het *Afwegingskader* nog mogelijk zijn. Als die aanvullingen aangebracht worden, verwachten we dat het *Afwegingskader* in de toekomst, ook als de coronacrisis voorbij is, bij zal dragen aan een goede en gestructureerde behandeling van steunverzoeken van individuele bedrijven.

Dit alles brengt ons tot de volgende 3 aanbevelingen:

1. We bevelen de ministers van EZK en van Financiën aan om het *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven* dat op 1 mei 2020 is gepubliceerd, en de uitwerking ervan in het 'Concretiseringsdocument', aan te passen op de in dit rapport (§ 4.1.2) genoemde punten.
2. We bevelen het kabinet aan om het *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven* een duidelijke en formele basis te geven, bij voorkeur in het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)*.
3. We bevelen de wetgever (regering en parlement) aan om te onderzoeken of het 1ste lid van artikel 4.7 Comptabiliteitswet 2016 duidelijker geformuleerd kan worden, zodat er geen misverstand kan bestaan dat de voorhangprocedure moet worden gevolgd in alle gevallen waarin de staat nauwe betrokkenheid heeft bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Deze aanbeveling sluit aan bij onze 2e aanbeveling in het rapport *Aandelenverwerving Air France-KLM (2020)* om artikel 4.7 inhoudelijk te bezien.

1 Over dit onderzoek

1.1 Wat is er aan de hand?

De coronacrisis heeft het Nederlandse bedrijfsleven in zwaar weer gebracht. Het Internationaal Monetair Fonds, de Europese Centrale Bank, De Nederlandsche Bank en het Centraal Planbureau hebben voorspeld dat de Nederlandse economie dit jaar aanzienlijk zal krimpen. Net als in veel andere landen springt de rijksoverheid met inzet van publieke middelen bij om ondernemingen door deze zware tijden heen te helpen. Zo is er een tijdelijke tegemoetkoming in de loonkosten, zijn bestaande fiscale faciliteiten, subsidies en garanties verruimd en zijn sectorspecifieke regelingen ingevoerd. Een toelichting op de maatregelen en de bijbehorende bedragen hebben we gepubliceerd onder de titel *De Coronarekening* op www.rekenkamer.nl.

In een aantal gevallen besloot de staat ook individuele steun aan bedrijven te geven. Van maart tot augustus van dit jaar heeft het kabinet voor ruim € 3,5 miljard aan *individuele steun* toegezegd. Op 1 mei 2020 publiceerden de ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en van Financiën een Afwegingskader voor steunverzoeken van individuele bedrijven.

Het kabinet geeft vaak aan dat elke individuele situatie uitzonderlijk en uniek is en dat de tijd dringt. Echter geen situatie is zo uniek is dat er niet van het verleden kan worden geleerd.⁴ De huidige steunoperaties verschillen niet zo wezenlijk van andere steunoperaties of van andere projecten van de overheid waar in korte tijd veel publiek geld besteed wordt. Op 26 juni 2020 publiceerden we daarom een brief aan de Tweede Kamer met 16 lessen uit eerdere steunoperaties (verder aangeduid als *16 Lessenbrief*), zoals voor het RSV-concern, Fokker, Daf en NedCar in de 70er, 80er en 90er jaren van de vorige eeuw en voor banken en verzekeringsmaatschappijen tijdens de kredietcrisis van deze eeuw. We verzamelden deze lessen ook uit andere projecten van het Rijk, zoals de besluitvorming rond de 5^e startbaan voor Schiphol, de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn. De lessen uit deze operaties en grote projecten zijn in veel gevallen nog steeds relevant.

1.2 Wat hebben we nu onderzocht?

Onze *16 Lessenbrief* was de 1^e publicatie van een tweeluik over het onderwerp *Leren van het verleden bij individuele steun aan ondernemingen*.⁵ Deze zomer hebben we onderzocht in hoeverre bij een aantal individuele steunverleningen tijdens de coronacrisis zichtbaar is dat deze 16 lessen zijn gehanteerd. De resultaten staan in dit rapport.

In een beknopt onderzoek zijn we dit nagegaan voor 4 gevallen waarin steun is verleend:

- Koninklijke Luchtvaartmaatschappij (KLM);
- Royal IHC (IHC);

- SMART Photonics;
- Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR).

en 3 gevallen waarin geen individuele steun is verleend:

- Nederlandse Spoorwegen (NS);
- Grondafhandelaren luchthavens;
- Hollandse Eenheidsprijzen Maatschappij Amsterdam (HEMA).

We zijn ook nagegaan in hoeverre de lessen verwerkt zijn in het nieuwe *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven*.

In dit rapport staande lessen uit onze *16 Lessenbrief* centraal. Dat zijn lessen die achtereenvolgende kabinetten in de afgelopen 40 jaren, soms door schade en schande, hebben ondervonden en die kunnen helpen om mogelijke valkuilen te vermijden. Ons onderzoek is bedoeld om te zien of deze lessen zijn geleerd en toegepast in de genoemde casussen. Dat levert oordelen op over bepaalde casussen. Ons beknopt onderzoek maakt het niet mogelijk om een totaaloordeel per casus uit te spreken.

1.3 Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?

Voor dit onderzoek hebben we ambtenaren van de Ministeries van EZK, Financiën en IenW geïnterviewd. Wij hebben de documenten en beleidsstukken die ze gebruikten tijdens de besluitvorming over de steunverlening bestudeerd. Ook hebben we inzicht gekregen in de digitale communicatie binnen en tussen ministeries en tussen ministeries en de bedrijven. Tot slot hebben we een interview afgenomen bij de CEO van KLM.

In bijlage 1 is een methodologische verantwoording van onze aanpak opgenomen.

Vanwege de beperkingen die de coronasituatie met zich meebrengt, is dit onderzoek voor een belangrijk deel langs digitale weg uitgevoerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we de 16 lessen uit onze *16 Lessenbrief*. We beschrijven ook de 7 steunoperaties aan de hand waarvan we die lessen zijn langsgelopen en het *Afwegingskader* van het kabinet voor die individuele steunoperaties.

In hoofdstuk 3 toetsen we in hoeverre de 16 lessen zijn toegepast in de onderzochte steunoperaties en tevens of ze zijn verwerkt in het *Afwegingskader*.

Hoofdstuk 4 bevat onze conclusies en aanbevelingen en hoofdstuk 5 bevat de reacties van de bewindslieden en ons nawoord.

Bijlage 1 bevat de methodologische verantwoording van dit onderzoek. In Bijlage 2 hebben we de 16 lessen uit het verleden geoperationaliseerd in leerpunten en valkuilen. De lijst met afkortingen staat in Bijlage 3 en de eindnoten staan in Bijlage 4.

2 Lessen en casussen

2.1 Lessen uit het verleden

In onze brief van 26 juni 2020 aan de Tweede Kamer *Steun aan grote ondernemingen – Leren van het verleden* hebben we 16 lessen verzameld uit eerdere steunoperaties en andere operaties van de rijksoverheid. De bronnen van deze 16 lessen zijn parlementaire enquêtes en de conclusies en aanbevelingen uit onze eigen gepubliceerde onderzoeken. We hebben de 16 lessen verdeeld over 4 subthema's:

1. Het motief voor individuele steun

- Les 1. Breng het publiek belang in kaart
- Les 2. Zorg voor inzicht in de continuïteit van de onderneming
- Les 3. Zorg voor een volledig zicht op relatie met overheid
- Les 4. Omgaan met onzekerheid: prognoses, referenties en scenario's

2. Vormgeving van individuele steun

- Les 5. Eis een goed en samenhangend reddingsplan
- Les 6. Hanteer een doordachte *bail-in*
- Les 7. Verken alternatieven
- Les 8. Niet ingrijpen is ook een alternatief
- Les 9. Zorg voor een 'plan B'
- Les 10. Let op doelmatigheid en proportionaliteit

3. Besluitvorming over individuele steun

- Les 11. Draaiboek ondersteunt maatwerk
- Les 12. Informeer het parlement tijdig en volledig
- Les 13. Stem tijdig af met de Europese Commissie

4. Uitvoering van individuele steun

- Les 14. Denk na over te stellen voorwaarden
- Les 15. Organiseer het toezicht op naleving van voorwaarden
- Les 16. Overschat niet het nut van een overheidscommissaris

In Bijlage 2 hebben we de 16 lessen uit het verleden geoperationaliseerd in leerpunten en valkuilen.

In dit rapport geven we aan of deze lessen in 7 individuele steunverleningsoperaties zijn toegepast. En we geven aan of het kabinet deze lessen in het Afwegingskader heeft verwerkt.

2.2 Casussen waarin individuele steun is verstrekt

Het kabinet heeft in de periode maart-augustus 2020 in tenminste 4 gevallen besloten om individuele steun aan bedrijven te verstrekken, met bedragen variërend van € 20 miljoen tot ruim € 3 miljard. Het totale financiële belang dat voor de staat met deze 4 casussen is gemoeid, belooft ruim € 3,5 miljard.

De redenen voor de individuele steun verschilden, maar er was wel steeds een verband met de coronacrisis, of de besluitvorming erover vond plaats tijdens de coronacrisis. We geven in deze paragraaf een korte beschrijving van deze casussen.

2.2.1 KLM

De Koninklijke Luchtvaartmaatschappij KLM is onderdeel van de Franse onderneming Air France-KLM SA (AFKL). De Staat der Nederlanden bezit 5,9% van de aandelen in dochteronderneming KLM zelf en (sinds maart 2019) ook 14% in het moederconcern AFKL. Omdat door de coronacrisis de nationale en internationale luchtvaart nagenoeg stil kwam te liggen, dreigde KLM, net als andere grote luchtvaartmaatschappijen in de wereld, door verlies aan inkomsten in financiële problemen te komen.

Op 24 april 2020 lieten de ministers van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) het parlement per brief weten dat het kabinet de intentie had om KLM individuele steun te verlenen. De Franse staat had op dezelfde dag steun aan AFKL toegezegd.⁶ Twee maanden later, op 26 juni informeerden de ministers van Financiën en van IenW het parlement per brief hoe de steun aan KLM zou worden vormgegeven: KLM krijgt voor een bedrag van € 2,4 miljard leningen van een bankenconsortium, welke voor 90% door de Nederlandse staat worden gegarandeerd. Daarnaast ontvangt KLM een achtergestelde lening van € 1 miljard rechtstreeks van de staat.⁷

2.2.2 Royal IHC

Royal IHC (verder IHC) is een Nederlands bedrijf dat schepen, apparatuur en diensten maakt en levert aan opdrachtgevers in de maritieme sector in binnen- en buitenland. IHC gebruikt hierbij al geruime tijd de faciliteiten die de staat biedt binnen de Exportkredietverzekering (EKV). Atradius Dutch State Business NV (ADSB) voert de EKV in opdracht van de minister van Financiën uit voor rekening en risico van de staat. In 2019-2020 had ADSB voor een bedrag van € 590 miljoen aan werkkapitaalverzekeringen⁸ en contragaranties⁹ verstrekt aan IHC vanwege de levering van schepen aan verschillende opdrachtgevers.

In de loop van 2019, dus al voorafgaand aan de coronacrisis, kwam IHC in financiële problemen door vertraging in de oplevering van een aantal schepen aan haar opdrachtgevers. Door de coronacrisis liep de vertraging verder op en dreigde een faillissement voor IHC. Voor de staat zou een faillissement van IHC een aanzienlijke schadepost van € 395 miljoen vormen omdat in dat geval een deel van de verstrekte EKV-verzekeringen en contragaranties aan IHC tot uitkering zou komen.

In de maanden januari-april 2020 ontwikkelde een consortium van opdrachtgevers en banken van IHC een herstructurerings- en herfinancieringsplan voor het bedrijf. Op 30 april 2020 informeerden de minister van EZK en de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer dat de staat voor ruim € 301 miljoen bijdraagt aan deze reddingsoperatie.¹⁰ Op 1 mei 2020 werd ook de Eerste Kamer met een brief hierover geïnformeerd.¹¹

2.2.3 SMART Photonics

SMART Photonics is een *scale-up*¹² uit Eindhoven die fotonische chips (*Photonic Integrated Circuits*) produceert. Dit bedrijf was op zoek naar nieuwe investeerders om de productiecapaciteit te vergroten en daarmee de ontwikkeling van de technologie voor geïntegreerde fotonica te versnellen. Daarmee zou SMART Photonics zijn positie als wereldwijde leverancier voor fonicachips verstevigen. Er was belangstelling van (buitenlandse) investeerders om een forse investering te doen.

SMART Photonics dreigde door haar kapitaalbehoefte in buitenlandse handen te vallen. In de steunoperatie voor deze onderneming wilde de staatssecretaris van EZK voorkomen dat het bedrijf in ongewenste buitenlandse handen zou komen.

Meer in het algemeen had de minister van EZK op 2 juni 2020 het parlement laten weten dat het kabinet ondernemingen zou kunnen gaan beschermen tegen ongewenste buitenlandse investeerders of bedrijfsovernames, omdat het risico daarop door de coronacrisis toenam.¹³

Vanaf eind 2019, voor de coronacrisis, zocht de staatssecretaris van EZK naar mogelijkheden om een ongewenste overname van SMART Photonics te voorkomen. Op 29 juni 2020 informeerde zij de Tweede Kamer over de steun aan SMART Photonics. Volgens hiervoor gekozen constructie verstrekt de staatssecretaris van EZK een lening van € 20 miljoen aan de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), die daarmee voor hetzelfde bedrag investeert in het eigen vermogen van SMART Photonics.¹⁴

2.2.4 Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR)

SGR is opgericht in 1983 door de minister van Economische Zaken en de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen (ANVR). SGR garandeert dat consumenten die hun pakketreis bij een aangesloten reisorganisatie vooruit hebben betaald, hun geld terugkrijgen als de reisondernemer failliet gaat. Het bieden van deze garantie is voor reisondernemers wettelijk verplicht in artikel 7:513a van het Burgerlijk Wetboek, dat de Nederlandse implementatie is van de EU-richtlijn Pakketreizen.¹⁵ Bij SGR zijn ongeveer 750 reisorganisaties aangesloten.

SGR heeft door de jaren heen een eigen vermogen opgebouwd. Daarnaast hebben de aangesloten reisondernemingen bankgaranties afgegeven om het risico voor SGR te dekken.

Op 16 maart 2020 besloot SGR garant te staan voor de reisvouchers die werden uitgeven voor pakketreizen die door de coronamaatregelen niet konden worden uitgevoerd. Daarmee wilde SGR acute faillissementen op grote schaal in de reisbranche door de coronacrisis voorkomen. Deze regeling liep tot 1 juni 2020. Voorzetting hiervan kon niet vanwege de beperkte omvang van het vermogen van SGR en de afgegeven bankgaranties (samen: het garantievermogen). De omvang van de door de reisorganisaties afgegeven bankgaranties

was gebaseerd op risicoramingen van voor de coronacrisis. Door de coronacrisis zijn de risico's aanmerkelijk toegenomen. Het navenant verhogen van de bankgaranties tijdens de coronacrisis zag SGR als een onhaalbare kaart.

Daarmee ontstond een dilemma. Enerzijds zouden veel reisondernemers failliet gaan als de garantie niet meer uitgeoefend zou worden, waardoor consumenten een groot beroep op SGR zouden doen. Anderzijds zou bij voortzetting van de regeling het garantierisico waarschijnlijk boven het garantievermogen van SGR komen, met gevaar voor SGR zelf. SGR wendde zich daarom op 19 maart 2020 tot het Ministerie van EZK voor hulp. De minister van EZK besloot op 29 mei 2020 om SGR een geldlening te verstrekken van € 150 miljoen.¹⁶

2.3 Casussen waarin geen individuele steun is verstrekt

In tenminste 3 gevallen heeft het kabinet tijdens de coronacrisis ervoor gekozen om geen individuele steun te geven. We geven in deze paragraaf een korte beschrijving van deze gevallen.

2.3.1 Nederlandse Spoorwegen

NV Nederlandse Spoorwegen (NS) is een naamloze vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van de Staat der Nederlanden.

Door de vermindering van het reizigersvervoer vanwege de *lockdown* verwachtte NS in liquiditeitsproblemen te raken. Op 2 april 2020 verzocht de president-directeur van NS in een brief aan de minister van IenW om steun. Uiteindelijk besloot de staatssecretaris van IenW op 5 mei 2020 om geen individuele steun aan NS te geven, maar NS en andere openbaarvervoerbedrijven te helpen met een sectorale regeling. Daarmee is het overleg tussen IenW en NS over individuele steunverlening aan NS beëindigd.¹⁷ Bij het schrijven van dit rapport was de NS nog wel met de minister van Financiën, die optreedt als aandeelhouder van NS, in overleg over eventuele steun na 2020.

2.3.2 Grondafhandelaren luchthavens

Voor het afhandelen van bagage van personenvervoer op luchthavens wordt gebruikgemaakt van grondafhandelaren. Grondafhandelaren actief op Schiphol zijn Swissport, Menzies, WFS, dnata en Aviapartner. Wereldwijd hebben de grondafhandelaren zich verenigd in de belangenorganisaties Airport Services Association (ASA) en de Airline Catering Association (ACA).

Nadat deze belangenorganisaties de ministers van transport van de EU-landen hadden opgeroepen om de grondafhandelaren op de luchthavens te ondersteunen, ontving het kabinet op 25 maart 2020 van de grondafhandelaren op Schiphol een gezamenlijk verzoek om steun. Zij vroegen onder andere om de NOW-regeling, die op dat moment werd voorbereid, vervroegd voor hen beschikbaar te stellen. De minister van IenW besloot een maand later geen individuele steun te verlenen en verwees de grondafhandelaren naar de

generieke regelingen van de ministeries van EZK, SZW en Financiën en de internationale moederbedrijven waarvan de op Schiphol actieve grondafhandelaren deel uitmaken.

2.3.3 HEMA

Het warenhuisconcern HEMA verkeerde al geruime tijd in financiële problemen. Tijdens de coronacrisis bleek dat deze problemen waren verergerd. Op 5 juni 2020 verscheen in Het Financieele Dagblad het bericht dat de staat overwoog om steun te verlenen aan HEMA. Op 2 juli stuurde de voorzitter namens de vaste commissie voor EZK/LNV van de Eerste Kamer de minister van EZK vragen, waaronder de vraag of het klopte dat het Ministerie van EZK betrokken is geweest bij de mogelijke redding van HEMA. De minister van EZK antwoordde op 3 juli 2020 dat de beantwoording van deze vragen zou volgen na het (zomer)reces.¹⁸ Op 15 juni was echter al in de media bekend geworden dat HEMA zelf met zijn schuldeisers tot een oplossing was gekomen en een faillissement was afgewend.

2.4 Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven

Op 1 mei 2020 publiceerden in een brief aan de Tweede Kamer de ministers van Financiën en van EZK een Afwegingskader voor steunverzoeken van individuele bedrijven.¹⁹ Hierin informeerden de ministers de Tweede Kamer over de uitgangspunten van het kabinet bij het wel of niet verlenen van steun. De Kamerbrief van 19 juni 2020 van de staatssecretaris van Belastingen en de minister van EZK over *Fiscale voorwaarden bij individuele steunverlening* (verder aangeduid als *Fiscale voorwaarden*) is een aanvulling op het Afwegingskader.²⁰ In juli-augustus hebben de ministeries van EZK en Financiën het Afwegingskader verder uitgewerkt in het document *Concretisering afwegingskader – Handvat bij steunverzoeken individuele bedrijven* (verder: *Concretiseringsdocument*).²¹

De steunverleningsprocedures die wij onderzochten, liepen al toen het nieuwe Afwegingskader op 1 mei van dit jaar werd gepubliceerd. Dit kader kan dan ook niet gebruikt worden als normenkader waar deze 7 casussen al aan hoorden te voldoen. Het kabinet stelt zelf in de Kamerbrief van 1 mei dat het Afwegingskader de uitgangspunten en afwegingen schetst bij de behandeling van steunverzoeken en dat het een handvat is voor de keuzes bij toekomstige steun aan individuele bedrijven.²² Voor toekomstige casussen tijdens de coronacrisis heeft dit kader dus wel normatieve werking. We gaan in dit rapport daarom ook in op de vraag of de lessen in de 16 *Lessenbrief* verwerkt zijn in het Afwegingskader.

3 Toepassing van de lessen

We zijn nagegaan of de lessen uit het verleden in onze 16 *Lessenbrief* in de 7 individuele steunverleningscasussen zichtbaar zijn toegepast en tevens of ze zijn verwerkt in het Afwegingskader. We zijn daarbij goede en minder goede voorbeelden tegengekomen die we in dit hoofdstuk presenteren.

Eerst komt het motief voor steun aan de orde, vervolgens de vormgeving van steun, dan de besluitvorming en ten slotte de uitvoering.

3.1 Het motief voor individuele steun

Het uitgangspunt van het kabinet dat financiële steun aan ondernemingen slechts in uitzonderlijke gevallen wordt verstrekt, stelt hoge eisen aan de motivering van de individuele steunbeslissing. 4 lessen gaan hierop in.

Les 1. Breng het publiek belang in kaart

Steun van de staat aan een onderneming moet het publiek belang dienen.

Bij steunoperaties in het verleden verwezen ministers vaak naar het ‘clusterbeleid’ volgens welk individuele steun slechts aan de orde was als de onderneming de kern vormde van een cluster en dus niet mocht omvallen. Maar bij nader onderzoek destijds bleek dat zulke clusters sinds de introductie van dat clusterbeleid, nog nauwelijks in kaart waren gebracht.²³ Ook thans wijst het kabinet op het ‘ecosysteem’ waarvoor het te steunen bedrijf belangrijk moet zijn, wil het in aanmerking komen voor steun.²⁴ Evenals destijds geldt dat als dit ‘ecosysteem’ nog in kaart gebracht moet worden als de onderneming voor steun aanklopt, de kwaliteit van de onderbouwing onder druk kan komen te staan: er is dan immers maar weinig tijd en er is politieke of maatschappelijke druk. De les hieruit is dat zulke publieke belangen al in goede tijden helder gemaakt moeten zijn.

Fotonica-‘ecosysteem’ al goed in beeld bij kabinet

In de Kamerbrief over de financiering van SMART Photonics noemde de staatssecretaris van EZK het bedrijf SMART Photonics “*een van de sleutelbedrijven*” in het ecosysteem van de fotonica.²⁵ Dat dit ‘ecosysteem’ en de rol van SMART Photonics daarin al bij het Ministerie van EZK in kaart was vóór de steunverlening aan het bedrijf SMART Photonics speelde, blijkt hieruit:

- de coalitie duidt het belang van fotonica in het regeerakkoord als 1 van de 3 sleuteltechnologieën aan²⁶;
- het Ministerie van EZK neemt sinds 12 december 2018 deel aan het *Partnerconvenant PhotonDelta*. Andere partners zijn de provincies Gelderland, Overijssel en Noord-Brabant, de Stichting Brainport, de stichting PhotonDelta en enkele regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROMs) waaronder de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en de universiteiten van Eindhoven, Twente en Radboud Nijmegen.²⁷

Vervolgens is binnen het partnerschap in totaal een bedrag van € 236 miljoen bijeengebracht om in de komende 8 jaar gezamenlijk – onder leiding van de Stichting PhotonDelta – een programma voor geïntegreerde fotonica op te stellen;

- In de documentatie over het partnerschap is SMART Photonics genoemd als deelnemend bedrijf dat in Nederland de fotonische chips produceert waar andere bedrijven die deelnemen aan het convenant van afhankelijk zijn.²⁸

Op grond hiervan concluderen we dat het Ministerie van EZK goed inzicht had in de samenstelling en de onderlinge afhankelijkheden van het fotonica-‘ecosysteem’ toen de vraag zich aandiende of SMART Photonica ondersteund moest worden.

Bij de steunaanvragen van KLM en NS kon het kabinet wijzen op de al lang bestaande deelnemingen in deze vennootschappen die op zichzelf een publiek belang aantonen. Ook was volgens de ministers bij hen in beeld wat de waarde van KLM voor Schiphol is, wat het belang van NS is voor het openbaar vervoer en wat de positie van IHC is in het scheepsbouwcluster. Bij KLM en NS konden ze daarbij wijzen op specifieke in opdracht van het ministerie uitgevoerde studies. De aanwezigheid van zulke studies is een verbetering ten opzichte van steunoperaties in het verleden. We hebben in dit onderzoek deze studies overigens niet op hun onderbouwing gevalideerd.

Het Afwegingskader noemt verschillende aspecten van economisch en strategisch belang van een bedrijf en geeft ook aanwijzingen hoe dit vastgesteld kan worden. We missen daarbij wel de wenselijkheid om uit te gaan van al *bestaande* studies naar de belangrijkste clusters in Nederland. Daarmee wordt voorkomen dat de crisissituatie de onderbouwing van het publiek belang beïnvloedt.

Les 2. Zorg voor inzicht in de continuïteit van de onderneming

Sinds de RSV-enquête geldt het beginsel dat steun slechts gegeven moet worden als de levensvatbaarheid en het toekomstperspectief van de onderneming helder zijn. Analyses van de toekomstbestendigheid van de onderneming helpen om dit vast te stellen. In onze *16-lesbrief* wezen we erop dat daarbij ook naar de onderneming zelf moet worden gekeken en niet alleen naar de markt en de omgeving. We noemden daarbij de concernverhoudingen, afspraken met partners, de governance, en de financieringsstructuur, die zich soms internationaal uitstrekt.

In het Afwegingskader is deze les verwerkt. Daarin wijst het kabinet op het belang om een globaal inzicht in de continuïteit van de onderneming te hebben bij de start van de behandeling van een steunaanvraag en een diepgaander inzicht hierin tijdens de tweede fase van de behandeling van de steunaanvraag. Voor het verkrijgen van dat diepgaandere inzicht staan in het Afwegingskader een reeks deelvragen geformuleerd. Behalve over de financiële situatie van de onderneming en de impact van de coronacrisis, vraagt het kabinet in het

Afwegingskader ook: “wat zijn de concernverhoudingen, welke financiële afspraken heeft de onderneming met partners, in welke mate is de governance van invloed op de levensvatbaarheid van de onderneming.” Deze les is dus in het Afwegingskader verwerkt.

In de steunoperaties die wij hebben onderzocht, hebben de betrokken ministeries het inzicht in de toekomstbestendigheid meestal gekregen. In elk van de onderzochte steun-aanvragen is het kabinet nagegaan hoe de financiële positie van de onderneming is, hoe de concernverhoudingen eruit zien en wat de financieringsstructuur is. Zo had het Ministerie van EZK bij HEMA geconcludeerd dat de onderneming weliswaar een scheve verhouding had tussen eigen en vreemd vermogen, maar dat ze in de kern een commercieel gezond bedrijf was.

Bij SGR minder inzicht in continuïteitspositie deelnemende reisorganisaties

In het geval van SGR was het van belang om niet alleen inzicht te hebben in de continuïteitspositie van SGR zelf, maar ook van de deelnemende reisorganisaties. Immers, het garantiefonds van SGR zou moeten uitbetalen als een van hen failliet zou gaan en daardoor niet meer aan de verplichtingen tegenover de consumenten zou kunnen voldoen. Het Ministerie van EZK had SGR verzocht om hierover informatie te verstrekken. SGR kon niet alle informatie geven omdat de internationale groepstructuur van sommige reisorganisaties het moeilijk maakt om de liquiditeitspositie van een enkel bedrijfs onderdeel te bepalen. Verder wees SGR op het verbod op delen van koersgevoelige informatie bij beursgenoteerde ondernemingen en de onmogelijkheid om de solvabiliteit van ondernemingen vast te stellen buiten de periodieke balansmomenten om.

Het Ministerie van EZK kreeg wel informatie over de uitgegeven vouchers, de bankgaranties die de reisorganisaties bij SGR hadden uitstaan en de resterende risico's van SGR per reisorganisatie, gespecificeerd voor de grootste 20 reisorganisaties en het totaal van de overige organisaties die bij SGR zijn aangesloten.

We concluderen dat de deelnemende reisorganisaties een groot belang hadden bij de instandhouding van SGR²⁹ en de continuïteit van SGR rechtstreeks van hun continuïteit afhankelijk was, en van de betrokken reisorganisaties gevergd had kunnen worden dat zij informatie over hun eigen continuïteit gaven. Voor de omgang met koersgevoelige informatie bestaan voldoende mogelijkheden om die met de staat te delen ten behoeve van de besluitvorming over steun die van de overheid wordt gevraagd.³⁰

In nagenoeg alle casussen hebben ministers ook een oordeel van een of meer externe deskundigen gekregen over de continuïteit van de onderneming. In het geval van KLM had de minister van Financiën als externe adviseur gekozen voor ABN AMRO. Deze bank maakt overigens deel uit van het bankenconsortium van KLM en nam ook deel aan het steunpakket voor KLM. Daardoor kan sprake zijn van belangenverstremgeling.

Les 3. Zorg voor volledig zicht op relatie met overheid

Alleen op basis van een compleet beeld van de relatie van de steunvragende onderneming met de overheid is een besluit tot steun verantwoord te nemen. Daarvoor is meer nodig

dan een overzicht van de individuele steun die een onderneming heeft ontvangen. Breng ook in kaart in hoeverre de onderneming al gebruik maakt van sectorale of generieke maatregelen. Let ook op steun van EU, decentrale overheden of publieke organisaties buiten de rijksoverheid. Hetzelfde geldt voor andere contractuele relaties van de onderneming met de overheid, zoals leningen, garanties, maar ook belangrijke leveringscontracten, zoals voor infrastructuur, ICT of defensie, die soms als minder expliciete vormen van steun worden ingezet.

Als er goed inzicht is in de al bestaande relaties, kan de vraag of het publiek belang – zoals vastgesteld bij les 1 – ook een verdergaande financiële relatie met de onderneming rechtvaardigt, gemotiveerd beantwoord worden.

In 5 van de 7 casussen waarin steunverlening is overwogen of verstrekt, bleek dat inzicht bestond in de financiële relaties tussen de onderneming en de staat. We hebben zelf ook bepaalde informatie gecheckt. Zo worden voor de NOW openbare overzichten gepubliceerd en zijn jaarrekeningen van de aanvragende bedrijven in de meeste gevallen openbaar. We hebben ook gekeken naar eventuele contractuele relaties met de overheid. NS en KLM hebben zulke relaties vanwege hun vervoersactiviteiten. KLM heeft een contract voor het opereren en onderhouden van het regeersvliegtuig. Of de bedrijven ook opdrachten uitvoeren voor provincies en gemeenten hebben we niet voor alle bedrijven die we onderzochten kunnen nagaan. Geen van de ondernemingen genoot Europese steun. We hebben ook niets aangetroffen over (financiële) steun van provincies en gemeenten, behalve bij SMART Photonics: deze onderneming maakt deel uit van een convenant waaraan de staat en provincies deelnemen en geld bijdragen. Bij SGR was er wel minder inzicht in de relaties van de overheid met de bij SGR aangesloten reisondernemers.

Bij de reddingsoperatie voor IHC was het zicht op de financiële relatie met de staat na de reddingsoperatie onvolledig. Het kabinet was bereid om een directe schade van € 395 miljoen te vermijden door het risico voor de staat op te laten lopen tot € 700 miljoen. Uit ons onderzoek blijkt dit zeker € 895 miljoen te worden, meer dan het dubbele.

Double down bij IHC

De minister van EZK en de staatssecretaris van Financiën kozen voor de bijdrage aan de redding van IHC met het argument dat hiermee een schadepost voor de staat van € 395 miljoen bij een faillissement van IHC was voorkomen.

Volgens interne berekeningen van het Ministerie van EZK die voorgelegd werden aan de ministers van EZK en van Financiën kon met de steunoperatie deze onmiddellijke schade van € 395 miljoen worden voorkomen door vergroting van het risico³¹ van de staat met betrekking tot IHC tot € 700 miljoen. In die berekening waren echter veel onderdelen van de steunoperatie niet meegeteld, omdat ze formeel niet IHC zelf, maar de (in het kader van de steunoperatie opgerichte) stichting Continuïteit IHC betroffen. Wij vinden dat die bedragen meegeteld moeten worden.

Hierdoor is het risico na de operatie aanzienlijk hoger en belooft volgens ons zelfs € 895,9 miljoen. En dan is nog niet eens zeker (alleen waarschijnlijker) dat IHC hiermee behouden blijft.

Als IHC alsnog failliet gaat, kan de staat tot € 895,9 miljoen kwijt raken. De staat heeft dus de oorspronkelijke inzet meer dan verdubbeld, om een zeker verlies van € 395 miljoen te voorkomen. In casinotermen wordt een dergelijke strategie aangeduid als *double down*.

In het Afwegingskader is de les dat het belangrijk is om volledig zicht te hebben op de financiële relatie tussen de overheid en de onderneming, slechts gedeeltelijk verwerkt. In het Afwegingskader verlangt het kabinet wel dat nagegaan wordt in hoeverre de onderneming al alle generieke en sectorale coronacrisis noodsteunmogelijkheden heeft uitgeput, maar het Afwegingskader verlangt niet dat nagegaan wordt in hoeverre de onderneming ook andere financiële relaties met de overheid heeft.

Les 4. Omgaan met onzekerheid: prognoses, referenties en scenario's

Onderzoeken naar het toekomstperspectief van een onderneming hanteren vaak prognoses. Prognoses geven inzicht in verwachtingen op de korte of middellange termijn, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de productie en werkgelegenheid per sector of van de liquiditeit van de onderneming.

Uit ons onderzoek blijkt dat in de meeste casussen gebruik is gemaakt van prognoses. De dossiers van KLM, IHC, SGR en HEMA bevatten prognoses over de toekomstige omzet, liquiditeit en solvabiliteit van de steunvragende ondernemingen. Ze geven inzicht in de urgentie van de eventuele steun en ook in de verwachte effecten ervan. De prognoses zijn in eerste instantie door de ondernemingen zelf opgesteld. Bij KLM, IHC en HEMA beschikte het kabinet ook over analyses van externe deskundigen. In de steundossiers over SMART Photonics en de grondafhandelaren ontbraken zulke prognoses.

Vergelijkingen met andere ondernemingen of met andere crisissituaties (referenties) kunnen helpen om de geloofwaardigheid van prognoses te ondersteunen. Zoals we in onze 16 *Lessenbrief* schreven, kunnen referenties de lezer gemakkelijk op het verkeerde been zetten omdat de omstandigheden in de situatie waaraan gerefereerd wordt, anders waren. In de onderzochte casussen is geen gebruik gemaakt van referenties. De prognoses beginnen doorgaans wel met de gerealiseerde cijfers van voorgaande jaren om vervolgens de komende jaren te voorspellen, maar die zijn niet bedoeld als referentie om de geloofwaardigheid van de prognoses te ondersteunen. Evenmin troffen we vergelijkingen met eerdere jaren, eerdere crises of met andere ondernemingen aan.

Steunverleningsplannen gebaseerd op meer dan 1 scenario zijn robuuster; zij houden bijvoorbeeld rekening met een kortere of langere duur van de coronacrisis of met inzakkende of juist oplevende markten in verschillende relevante afzetgebieden.

Scenario's zijn alleen gebruikt bij KLM, SGR en NS. De gebruikte scenario's hebben bij KLM en NS betrekking op de mogelijke ontwikkeling van de coronacrisis en verschillen in de snelheid waarmee de economie opleeft en zijn vergelijkbaar met de zogenoemde corona-scenario's die zijn ontwikkeld door het Centraal Planbureau.³²

Verskil in gebruik van de term scenario's

Onder scenario's worden normaal gesproken logisch samengestelde toekomstbeelden verstaan, waarin de mogelijke variatie in ontwikkelingen is uitgewerkt die voor de onderneming relevant zijn. In die betekenis kan tussen scenario's niet worden gekozen en moet het beleid voorbereid zijn op alle mogelijke scenario's.

We treffen in ons onderzoek, behalve zulke scenario's, bij KLM het gebruik van de term 'scenario' aan in een andere betekenis, namelijk in de vorm van een beleidsalternatief. Scenario's in die betekenis impliceren dus juist wel een keuze; ze zijn echter niet bedoeld om de prognoses of de plannen robuuster te maken.

De kwaliteit van prognoses, scenario's, referenties en dergelijke is daarbij natuurlijk van belang. Twijfelachtige uitgangspunten en veronderstellingen, onbetrouwbare historische data en onzuivere ramingsmethoden tasten de geloofwaardigheid van prognoses, referenties en scenario's aan. Of hiervan sprake was in de 7 door ons onderzochte steunoperaties, kunnen we op basis van dit onderzoek niet vaststellen.

In het Afwegingskader verlangt het kabinet de benutting van prognoses en scenario's om de onzekerheid over de toekomst te beteugelen bij de inzet van publiek geld. Het Concretiseringsdocument geeft aanwijzingen voor zo'n analyse.³³ Op basis van deze aanwijzingen stellen we vast dat de les voor de omgang met onzekerheid is overgenomen en een plek in het Afwegingskader heeft gevonden.

Conclusies over het motief voor individuele steun

Op grond van het voorgaande concluderen we dat het kabinet in de individuele steunverleningsoperaties tijdens de coronacrisis doorgaans de 4 lessen uit het verleden over het motief voor steun heeft toegepast. De ministeries beschikken over studies waarin het publiek belang in kaart is gebracht, de continuïteit van de ondernemingen in beeld is gebracht en er is tot op zekere hoogte gezorgd voor zicht op de financiële relatie tussen de ondernemingen en de staat. Dat blijkt zowel uit de casussen waarin steun is verleend als uit de gevallen waarin geen steun is verleend. De kwaliteit van deze onderbouwing konden we in dit onderzoek niet nagaan.

Doordat de lessen verwerkt zijn in het Afwegingskader verwachten we dat opvolging ervan ook in volgende steunoperaties geborgd is.

Wel zien we enkele aandachtspunten:

- voorkomen dat het onderbouwen van het publiek belang beïnvloed raakt door tijdsdruk en politieke/maatschappelijke druk tijdens de steunoperatie;
- de objectiviteit van informatie borgen door het voorkomen van (schijn van) belangenverstremming bij adviseurs.

3.2 Vormgeving individuele steun

De onderstaande 6 lessen over vormgeving van individuele steun zijn hoofdzakelijk van toepassing op de 4 gevallen waarin individuele steun is verleend. In enkele gevallen waarin geen individuele steun is gegeven, waren deze lessen over de vormgeving ook relevant.

Les 5. Eis een goed en samenhangend reddingsplan

De primaire verantwoordelijkheid voor het overleven van de onderneming ligt bij het bestuur, commissarissen en aandeelhouders, niet bij de staat. Bij een reddings- of steunoperatie zou de staat op basis van een door de onderneming aangeleverd samenhangend reddingsplan moeten kunnen bepalen welke rol de staat wil spelen. Als een onderneming in financiële nood komt en hulp van de overheid vraagt, verwachten we dat deze zelf dus een samenhangend reddingsplan heeft. Daarin moeten de eigen bijdragen en die van stakeholders staan. Op basis daarvan kan dan bekeken worden welke rol er eventueel nog overblijft voor de staat. Het spreekt voor zich dat de staat de uiteindelijke vormgeving van de overheidssteun en de voorwaarden ervoor bepaalt.

Bij SMART Photonics had vooral de staat belang bij steun

In het geval van SMART Photonics was het niet de ondernemer, maar de staat die het initiatief nam voor de steunoperatie. De ondernemer had behoefte aan kapitaal en had eigenlijk geen voorkeur voor de herkomst daarvan. Dit betekent dat de behoefte aan staatsbemoeienis met het bedrijf niet bij SMART Photonics lag, maar bij de minister en de staatssecretaris van EZK, die een ongewenste investering in/overname van SMART Photonics wilden voorkomen. In zo'n geval ligt bij de staat het initiatief voor een goed en samenhangend plan voor de operatie.

In het Afwegingskader is de primaire verantwoordelijkheid van de ondernemer onderkend: *“Voorop staat dat elke onderneming in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is en blijft voor de strategie en het beleid van de onderneming, de bedrijfsvoering en de continuïteit daarvan”*.³⁴

In slechts een deel van de onderzochte casussen bleek dit uitgangspunt gevolgd. SGR en NS hadden beiden uitgewerkte reddingsplannen opgesteld en presenteerden deze bij hun aanvraag tot steun. Dat de uiteindelijke uitvoering in beide gevallen anders is gegaan, doet daar niets aan af: bij SGR besloot de staatssecretaris van EZK om de individuele steun anders dan volgens het SGR-plan in te richten; bij NS koos de minister van IenW voor een oplossing voor de hele openbaar vervoersector.

Steunplan grondafhandelaren keek vooral naar anderen

De grondafhandelaren hebben in hun aanvraag tot steun een aantal van de problemen die ze door de coronacrisis ondervinden, geanalyseerd en zij hebben gezocht naar manieren waarop deze kunnen worden opgelost. Ze hebben daarbij ook gezocht naar manieren waarop een aantal van hun stakeholders daaraan kunnen bijdragen en waar men een rol voor de overheid ziet. De analyse van de ondernemingen gaat niet in op mogelijkheden die zij zelf, in samenhang met hun (internationale) moederbedrijven, hebben om deze problemen op te lossen, zoals eigen bezuinigingen en een beroep op de moederbedrijven.

In de steunoperatie voor KLM lijkt deze les veel minder toegepast door de ministers van Financiën en IenW. KLM benaderde het kabinet niet met een uitgewerkt en samenhangend plan hoe het door de coronacrisis heen wilde komen, met maatregelen die KLM zelf kon nemen en welke rol ze daarbij voor de staat zag. De steunoperatie voor KLM startte met een gesprek van de president-directeur van KLM met de ministers van Financiën en IenW. Dit gesprek was bedoeld om ideeën voor het overleven van KLM te genereren. Mede hierdoor leek het initiatief, de verantwoordelijkheid en het belang om KLM door de crisis heen te loodsen in hoge mate naar de ministers te verschuiven, en minder bij KLM zelf, haar moederbedrijf AFKL en de andere stakeholders te blijven. Mede hierdoor werd de onderhandelingspositie van de staat afgezwakt, zoals uit de volgende les blijkt.

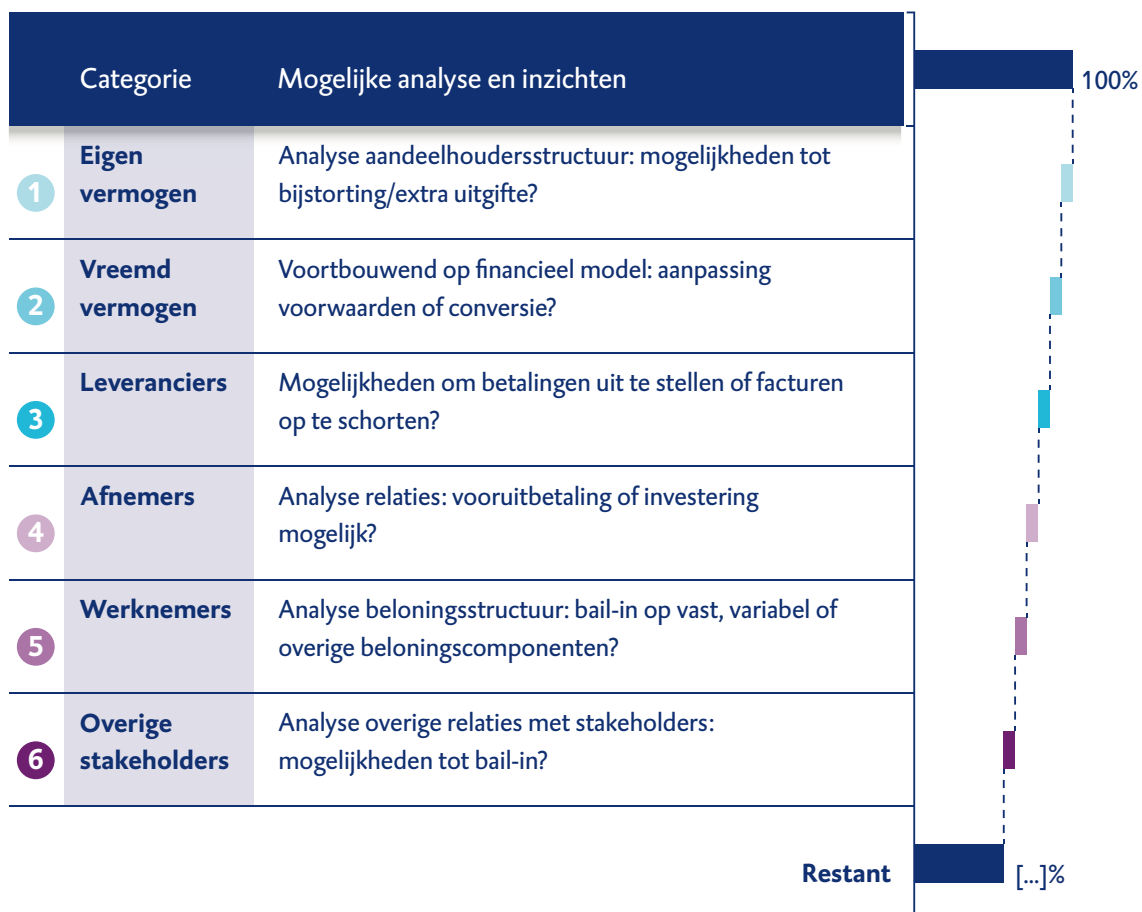
Les 6. Hanteer een doordachte *bail-in*

Bij omvangrijke kapitaalsteun aan een onderneming moeten zo veel mogelijk opties voor lastendeling met de stakeholders van de onderneming zijn verkend en uitgeput. Dit wordt aangeduid als *bail-in*. Door *bail-in* komen de verliezen en de kosten om de onderneming weer op de rails te krijgen, zo veel mogelijk terecht bij de aandeelhouders en schuldeisers van de onderneming (*insiders*). Dit in tegenstelling tot een *bail-out* waarbij de verliezen van de onderneming vooral terechtkomen bij derden (*outsiders*, vaak de belastingbetaler).

In het Afwegingskader is deze les overgenomen. Het Concretiseringsdocument hanteert een stappenplan waarbij de mogelijkheden van de verschillende stakeholders om bij te dragen aan de oplossing voor de onderneming, langs een zogenaamde *bail-in-ladder* worden verkend (zie figuur 1).

Stappenplan en bail-in-plan

Stappenplan



Figuur 1 Stappenplan en bail-in-ladder (Bron: Afwegingskader Concretiseringsdocument)

In vrijwel alle casussen die wij hebben onderzocht, is het principe van *bail-in* gehanteerd, bijvoorbeeld door inzet van de bedrijven die producten afnemen (IHC) en de consument (SGR). In het geval van HEMA leidde het uitgangspunt van *bail-in* dat de staatssecretaris van EZK hanteerde, er zelfs toe dat individuele steun van de staat aan de onderneming uiteindelijk niet nodig bleek omdat de schuldeisers tot een onderlinge regeling waren gekomen, waarmee het faillissement van HEMA was afgewend. Zowel in het geval van IHC als HEMA hebben de oorspronkelijke aandeelhouders hun aandelen voor € 1 respectievelijk € 0 in moeten leveren.

In de steunoperatie voor KLM is het principe van ‘*bail-in*’ tot nu toe beperkt gehanteerd.

Bij die steunoperatie zijn tot dusver naast de staat alleen banken betrokken. Uit het herstructureringsplan van KLM – dat ten tijde van ons onderzoek nog opgesteld moest worden – moet nog blijken hoe andere partijen, zoals leveranciers en werknemers bijdragen aan de redding van KLM. De minister heeft in de steunafspraken met KLM wel een aantal aanwijzingen hiervoor gegeven (zie les 13).

In onze 16 *Lessenbrief* wezen we op enkele valkuilen bij *bail-in*. Een cirkelredenering kan ontstaan wanneer de staat vaststelt dat de operatie verantwoord is omdat private partijen deelnemen; deze concluderen hetzelfde juist omdat de staat meedoet. Een andere valkuil is dat private partijen hun deelname laten afhangen van de te verkrijgen zekerheden (zoals pand- of hypotheekrecht), met het gevaar dat voor de staat minder zekerheden overblijven dan wanneer de staat de operatie alleen zou financieren. Het Concretiseringsdocument bij het Afwegingskader wijst op deze risico’s.³⁵

De 16 *Lessenbrief* noemt ook de valkuil dat stakeholders gebruik kunnen maken van het publiek belang van de overheid.

De bekendmaking op 24 april door de ministers van Financiën en IenW van de intentie tot steunverlening aan KLM voor een bedrag tussen € 2 en 4 miljard³⁶ had zo’n uitwerking op de onderhandelingen met de banken, die op dat moment nog moesten starten.

Banken in gunstige onderhandelingspositie door vroege bekendmaking intentie steun

KLM had in 2018 een kredietfaciliteit gesloten met een internationaal syndicaat van 12 banken (waaronder ABN AMRO, ING en Rabobank) voor een totaalbedrag van € 665 miljoen. De banken hadden hierdoor aanzienlijk belang bij het behoud van KLM. Het overleg met hen over de steunoperatie voor KLM startte op 27 april en werd gevoerd door KLM en door het Ministerie van Financiën.

Uit beleidsstukken van ministeries blijkt dat deze onderhandelingen moeizaam verliepen. In een notitie van de minister van IenW ter voorbereiding van het bewindslidenoverleg van 20 mei schreven ambtenaren van dat ministerie:

“De onderhandelingen gaan echter heel langzaam en moeizaam. FIN is van mening dat de overheid in feite het bestaande risico van de banken voor haar rekening neemt en dat er te weinig risico bij de banken blijft liggen”.

Voor het bewindslidenoverleg van 29 mei schreven dezelfde ambtenaren de minister:

*“De onderhandeling met de banken is moeizaam, omdat zij in een vrij riante positie zitten dat zij er vanuit gaan dat de steun toch wel gegeven wordt door de Nederlandse staat”.*³⁷

Deze situatie vertoont overeenkomsten met die bij Fokker en bij NedCar die wij bij les 6 beschreven in onze 16 *Lessenbrief*, waar we erop wezen dat het publiek belang van de staat soms een drukmiddel is in handen van de private partijen om de staat tot steun te dwingen.

Een gunstige onderhandelingspositie van de stakeholders kan leiden tot een groter aandeel voor de staat in het bedrag of in de risico's rond de redding van het bedrijf. In de risico-verdeling in het steunpakket voor KLM is dit gebleken: de staat draagt 93% van de risico's en de 12 banken gezamenlijk slechts 7%. Gemiddeld is het financiële risico per bank in het steunpakket aan KLM slechts €20 miljoen. Onze conclusie is daarom dat in de steunoperatie voor KLM het principe van 'bail-in' tot nu toe beperkt is gehanteerd. Als minderheidsaandeelhouder draagt de staat bijna heel het risico.

Les 7. Verken alternatieven

Elke majeure operatie van de overheid vergt onderzoek naar meer dan één oplossingsrichting. In onze *16 Lessenbrief* schreven we dat een tunnelvisie moet worden voorkomen door verschillende alternatieve oplossingsrichtingen te onderzoeken. De valkuil waarop we wezen, was dat alternatieve opties verworpen worden zonder dat zij met dezelfde diepgang als de gekozen optie zijn onderzocht.

In de meeste van de steunoperaties die wij hebben onderzocht, is deze les opgevolgd. In het Afwegingskader is het onderzoeken van verschillende alternatieven uitgewerkt. Er wordt gewezen op 4 typen overheidssteun (garantie, lening, hybride oplossing en deelneming), waarbij voor elk moet worden aangegeven wat de geschiktheid voor de aard van het probleem is, de snelheid van de implementatie, de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden, het risico voor de staat en eventuele complicaties rond de uitvoering. Het verleden leert dat de evenwichtige uitwerking van alternatieven belangrijk is: voordat alternatieven worden weggestreept, moet de informatie over de aspecten voor alle alternatieven op hetzelfde kwaliteitsniveau zijn. Dit is een waarborg tegen tunnelvisie. Op dat punt zou het Concretiseringsdocument nog aangescherpt kunnen worden.

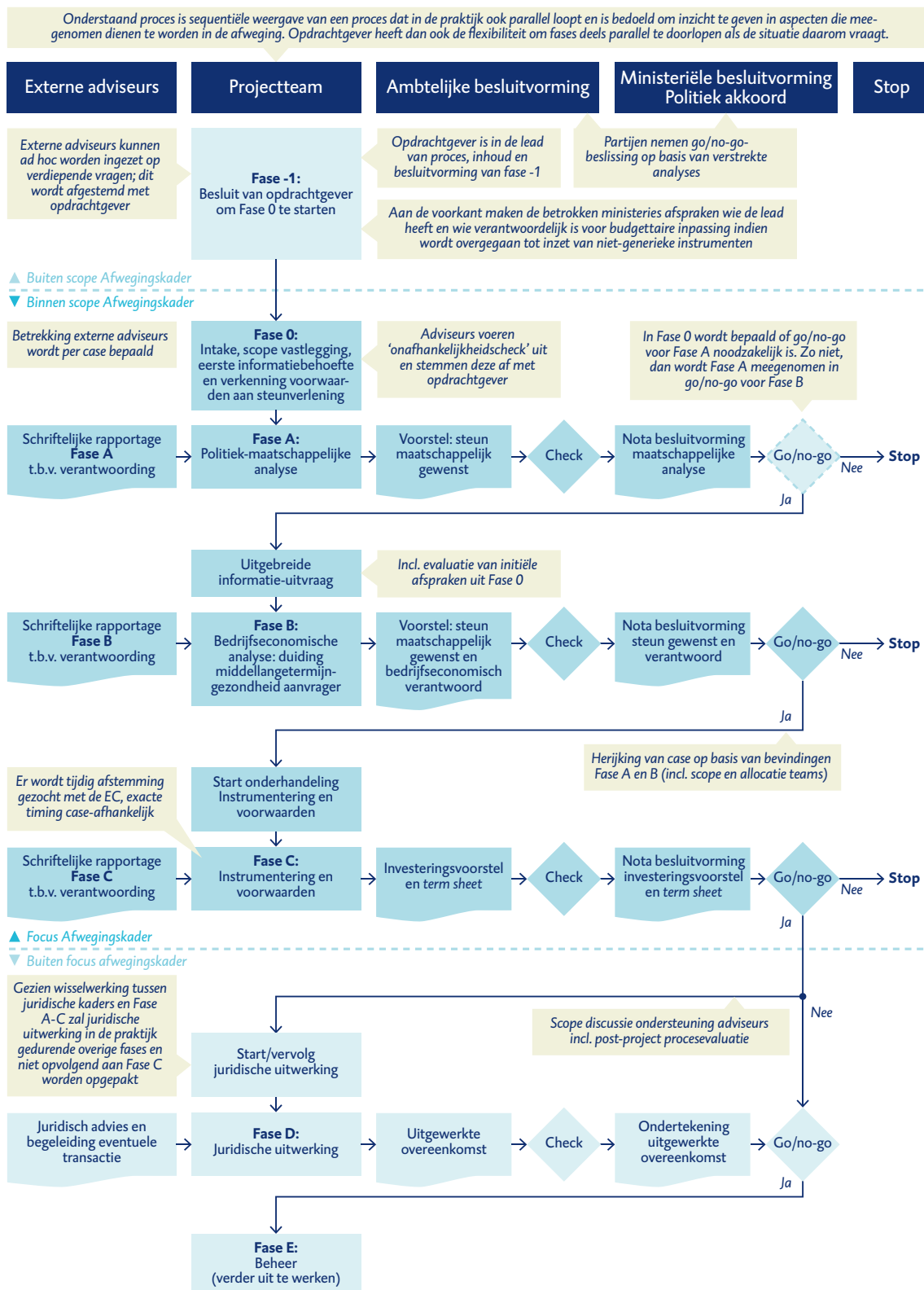
Les 8. Niet ingrijpen is ook een alternatief

"*Wat gebeurt er als de overheid niets doet?*" vraagt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, afgekort IAK, dat het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken van het toenmalige Ministerie van Justitie in 2010 introduceerde.³⁸ Als op een van de aspecten uit de voorgaande lessen een negatieve indicatie volgt, hoort volgens het IAK het zogenoemde nul-alternatief overwogen te worden. Het kan immers zo zijn dat niet ingrijpen vanuit het perspectief van het publiek belang de minst slechte oplossing is.

Behalve bij KLM en bij SGR is deze optie in de onderzochte steunoperaties zichtbaar overwogen.

Ook in het Afwegingskader is de optie om niet in te grijpen nadrukkelijk in beeld. Dat blijkt nog het duidelijkst uit het aantal go/no-go-besluitmomenten die in het beslisschema in het Concretiseringsdocument zijn opgenomen (zie figuur 2).

Beslisschema Afwegingskader kent veel go/no go-momenten



Figuur 2 Beslisschema steunverzoeken individuele bedrijven (Bron: Afwegingskader Concretiseringsdocument)

In plaats van individuele steun kan het kabinet een bedrijf naar algemene of naar sector-specifieke steun verwijzen, zoals bij de grondafhandelaren en NS is gebeurd.

Druk op deadlines bij HEMA

De les dat niet ingrijpen ook een alternatief is, is in het geval van HEMA door de minister van EZK toegepast. Hoewel in het eerste ambtelijke memo over de HEMA-casus aan de minister van EZK nog de opmerking verschijnt: “Niets doen is geen optie” is al vrij snel juist deze optie nadrukkelijk in beeld gekomen en uiteindelijk ook uitgevoerd. Dat blijkt uit de opvolgende memo's aan de minister van EZK waarin het 0-alternatief als voorkeursoptie is aangegeven.

De externe deskundige die het Ministerie van EZK had ingeschakeld concludeerde namelijk dat er geen faillissement te verwachten was vanwege de bedrijfseconomische waarde van HEMA. De meest voor de hand liggende optie voor de schuldeisers was om het bedrijf naar zich toe te trekken. Dit hield in dat in een 0-alternatief de continuïteit van het bedrijf toch geborgd zou zijn. Een probleem was echter dat op ambtelijk niveau van het Ministerie van EZK al in een vroeg stadium aan HEMA was gecommuniceerd dat de staat overwoog om steun te verlenen. De schuldeisers rekenden daarom op steun van de staat.

De zaak werd spannend omdat een aantal leningen die op HEMA drukten, uiterlijk op 15 juni 2020 afgelost moesten worden. Deze deadline zette druk op de steunoperatie: wie bewoog het eerst: de schuldeisers of de staat? Uiteindelijk bleken de schuldeisers op 15 juni tot een onderlinge regeling te zijn gekomen, waarmee het faillissement van HEMA was afgewend.

Les 9. Zorg voor een ‘plan B’

Omdat elk plan kan misgaan, leert het verleden dat het goed is om een uitgewerkt alternatief te hebben, dat dan meteen kan worden ingezet. Dit wordt ook wel aangeduid als ‘plan B’. De valkuil bij een plan B is dat het wel wordt overwogen, maar níet wordt uitgewerkt. Als plan A dan misgaat, dan is plan B nog niet inzetbaar.

Uitgewerkte plannen B (vaak vertrouwelijk) troffen we aan in het geval van KLM, IHC, SMART Photonics en HEMA.

Plan B bij IHC

De minister van EZK en de staatssecretaris van Financiën hebben bij IHC gezorgd voor een plan B. Het reddingsplan voor IHC hield onder meer in dat een consortium van opdrachtgevers geld zou storten in een *Stichting Continuïteit IHC*, die vervolgens investeert in IHC. Deze inbreng doen zij echter pas nadat een schip, bestemd voor een van hen, afgeleverd is. Om deze periode te overbruggen heeft de staat – naast voorzieningen in het kader van de EKV – een overbruggingskrediet aan de stichting verstrekt.

Het plan B is voor het geval de levering van het schip aan dit ene consortiumlid om wat voor reden dan ook niet door zou gaan (het zogenoemde ‘non delivery-scenario’). Als dat zou gebeuren willen de andere consortiumleden niet langer bijdragen aan de Stichting Consortium IHC en aan het reddingsplan. Plan A is dan mislukt.

Voor dat geval is in de afspraken over het reddingsplan geregeld dat de staat dan de volledige controle over de stichting, de statuten van de stichting en daarmee volledige controle over de aandelen van IHC verwerft. Door dit *plan B* kan het reddingsplan toch doorgaan. IHC zou daarmee wel nagenoeg gelijkstaan aan een volledige staatsdeelneming.

In het Afwegingskader noch in de uitwerking ervan in het Concretiseringsdocument is iets opgenomen over de noodzaak van het voorbereiden en uitwerken van een plan B, voor het geval de primair gekozen optie mocht mislukken.

Les 10. Let op doelmatigheid en proportionaliteit

Steunoperaties moeten doelmatig en proportioneel zijn. Doelmatig wil zeggen dat het beoogde doel bereikt wordt tegen zo laag mogelijke kosten. Proportioneel betekent dat het middel niet zwaarder ingrijpt dan bij het doel past. In 3 van de 4 casussen waarin individuele steun is verleend, is hiermee rekening gehouden.

Lening aan SGR minst zware ingreep en wordt geheel terugbetaald

De bankgaranties die reisondernemers bij SGR gedeponereerd hebben, beperken hun kredietruimte bij de bank. Het reddingsplan dat SGR bij haar steunaanvraag aan het Ministerie van EZK had voorgesteld, ging er daarom vanuit dat de staat deze bankgaranties tijdelijk door een staatsgarantie zou vervangen.

De minister van EZK koos hier niet voor, omdat de staat dan meteen zou moeten betalen voor elke reisororganisatie die failliet zou gaan. In zo'n geval zou de staat het uitgekeerde geld ook nooit meer terug kunnen krijgen. Het geld is immers uitgekeerd aan de consument terwijl de reisororganisatie, van wie de verplichting is overgenomen, failliet is.

In plaats daarvan verstrekte de minister aan SGR een lening van € 150 miljoen, tegen een rente van 2% per jaar. Door deze lening beschikt SGR over een groter garantievermogen zodat ze haar rol kan blijven vervullen.

Door deze constructie bereikt de minister dat als een klant om uitbetaling van een voucher vraagt, de staat pas als 4^e aangesproken wordt:

1. De klant spreekt eerst de bij SGR aangesloten reisondernemer zelf aan.
2. Is die failliet dan betaalt SGR de klant uit.
3. Als de bankgarantie van de reisondernemer bij SGR daarvoor niet toereikend is, dan betaalt SGR zelf de klant uit het garantievermogen.
4. Pas als het garantievermogen van SGR onder € 30 miljoen komt, kan SGR de lening aanspreken die de staat heeft verstrekt.

SGR betaalt de lening terug uit een consumentenbijdrage die de reisondernemers die bij SGR zijn aangesloten, gaan heffen bij toekomstige boekingen.

Conclusies over de vormgeving van individuele steun

Op grond van het voorgaande concluderen we dat het kabinet in de individuele steunverleningsoperaties die we onderzochten de 6 lessen uit het verleden over de vormgeving van steun meestal heeft toegepast.

Dat wil niet zeggen dat het altijd en overal goed is gegaan. Het kabinet heeft zich in de kaart laten kijken door vroeg bekend te maken dat het KLM met € 2 tot € 4 miljard wilde gaan

steunen. Mede hierdoor hadden de banken, die bij faillissement van KLM toch aanzienlijke financiële schade zouden oplopen, in de onderhandelingen over deze steunoperatie een gunstige positie. Het resultaat is dat de staat uiteindelijk 93% van het risico van de steunoperatie draagt. Onze conclusie is daarom dat in de steunoperatie voor KLM het principe van ‘*bail-in*’ tot nu toe beperkt is gehanteerd. Als minderheidsaandeelhouder draagt de staat bijna heel het risico.

Dat de lessen over de vormgeving van steun uitgebreid zijn verwerkt in het Afwegingskader kan eraan bijdragen dat de lessen in volgende steunoperaties beter toegepast worden.

3.3 Besluitvorming over individuele steun

De onderstaande 3 lessen over de besluitvorming over steun zijn hoofdzakelijk van toepassing op de 4 casussen waarin individuele steun is verleend. Daarnaast zijn ze relevant voor het nieuwe Afwegingskader. In enkele gevallen waarin geen individuele steun is gegeven, waren deze lessen over de besluitvorming ook relevant.

Les 11. Draaiboek ondersteunt maatwerk

Het Afwegingskader van het kabinet van 1 mei 2020 stelt: “*Steunverlening aan individuele bedrijven blijft in aanpak en uitkomst altijd maatwerk*”. Maatwerk is echter niet hetzelfde als ad hoc. Een kleermaker die een maatkostuum maakt, werkt nooit ad hoc, maar volgt een gestructureerde werkwijze. Dat begint bij het nemen van de maten van de drager en zet zich voort in het maken van het pak. De techniek verschilt niet; de drager en het kostuum wel. Zo is het ook bij steunoperaties. Om maatwerk in steunverlening te kunnen leveren, moet de overheid een gestructureerde werkwijze volgen. In ons rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen* uit 1996 deden wij daarom de aanbeveling om voor steunoperaties een standaardaanpak te ontwikkelen.³⁹

In ons onderzoek bleek dat in de onderzochte steunoperaties de ambtenarenteams vooral zelf moesten uitzoeken hoe de steunprocedure het best kon worden opgestart. Het interne besluitvormingsproces op de ministeries had hierdoor een hoog ad hocgehalte. Gunstig was bijvoorbeeld in het geval van KLM dat tussen de relevante ministeries van Financiën, IenW en EZK al ingewerkte teams en ontwikkelde departementale en interdepartementale overlegstructuren bestonden, onder andere door de aandelenverwerving in AFKL in 2019. In andere casussen moesten zulke teams en overlegstructuren nog opgebouwd worden na de steunaanvraag.

Formele procedures die verplicht gevolgd worden, helpen bij het zorgen voor structuur in de besluitvorming, zoals het Beleidskader risicoregelingen en de Europese procedures voor de melding van staatssteun. Het Afwegingskader is daarom een welkome ontwikkeling.

Samen met het Concretiseringsdocument vormt dit Afwegingskader een draaiboek voor ministeries die geconfronteerd worden met een steunaanvraag. Het Afwegingskader formuleert de toetsvragen die in de besluitvorming over individuele steun aan bedrijven moeten worden beantwoord. Ook geeft het op enkele plaatsen aan wie bij de beantwoording van bepaalde vragen ingeschakeld moeten worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bedrijfs-economische toets, die volgens het Afwegingskader wordt uitgevoerd door de ministeries van EZK en Financiën. Daarbij is volgens het Afwegingskader de inschakeling van externe adviseurs onontkoombaar.

Het Afwegingskader is verder uitgewerkt in juli en augustus 2020 in het Concretiseringsdocument. Dit document behandelt systematisch en op een gelaagde manier:

- het besluitvormingsproces over steunoperaties (zie stappenschema in figuur 2 bij les 8);
- de organisatie, verantwoordelijkheden, communicatie, rapportages en governance rond zulke operaties;
- de noodzakelijke toetsen die uitgevoerd moeten worden, de analyses die hiervoor nodig kunnen zijn, de inzichten die zulke analyses opleveren en standaardformats voor de oplevering van deze informatie;
- opties voor vormgeving van de steun en mogelijke voorwaarden.

Ministers checkten Concretiseringsdocument op 16 lessen

Het Concretiseringsdocument bevat een check op de vraag in hoeverre met het Afwegingskader en de concretisering ervan, de lessen uit de brief van de Algemene Rekenkamer zijn verwerkt. Volgens deze check zou dit zijn gedaan voor alle lessen die in de brief van de Algemene Rekenkamer zijn genoemd, met verwijzing naar de plaatsen in het document. We onderschrijven deze conclusie van de opstellers van het document in grote lijnen. Enkele lessen kunnen nog beter worden verwerkt, zoals wij bij sommige lessen in dit rapport constateren.

Het Afwegingskader is dus een draaiboek dat de besluitvorming over individuele steunaanvragen ondersteunt; ook in de toekomst, als de coronacrisis voorbij is. We bevelen het kabinet daarom aan dat dit Afwegingskader een duidelijke en formele basis krijgt, bij voorkeur in het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)*.

Les 12. Informeer het parlement tijdig en volledig

Bij individuele steunoperaties moet het parlement zijn budgetrecht en controlerende taak kunnen uitoefenen. Informatie over die steunoperaties moet dus tijdig naar het parlement gaan en volledig zijn. Zondigen tegen deze regels levert vaak een (comptabele) onrechtmatigheid op. Het bevordert ook niet het vertrouwen van het parlement in het kabinet.

In het verleden was de informatievoorziening aan het parlement over individuele steun aan bedrijven vaak gebrekkig. In de steunverleningsprocessen in dit onderzoek was dit veelal

ook het geval. De gebreken die wij hebben gesignaleerd, hebben betrekking op de naleving van de artikel 2.27 en 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 en de naleving van de voorschriften in het Beleidskader risicoregelingen, dat deel uitmaakt van de kabinetsafspraken van het kabinet-Rutte III.⁴⁰ We signaleren ook enkele gebreken in de kwaliteit van de informatie aan het parlement.

Eerste Kamer

Artikel 2.27 lid 2 van de Comptabiliteitswet 2016 laat toe dat in uitzonderlijke gevallen nieuw beleid al uitgevoerd wordt vóórdat de aanvullende begrotingswet, waarin het hiervoor benodigde geld staat, is goedgekeurd door het parlement. De voorwaarden hiervoor zijn dat het belang van de staat dit verlangt én het parlement daarover vooraf is geïnformeerd. Deze wettelijke uitzonderingsbepaling maakt het mogelijk dat weliswaar niet formeel, maar wel materieel recht gedaan wordt aan het beginsel van het budgetrecht dat uitgaven pas gedaan worden na instemming van het parlement.

In het geval van SGR heeft het kabinet nagelaten om de Eerste Kamer te informeren dat de steunoperatie al zou worden uitgevoerd vóór de gelden die daarvoor nodig waren door het parlement waren geautoriseerd.

Artikel 2.27 CW niet volledig nageleefd

Bij de steunoperaties voor KLM, IHC en SGR is het kabinet zich bewust geweest van de bepaling in artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet. Voor elk van deze operaties was een wetsvoorstel voor een aanvullende begroting ingediend.⁴¹ Dat blijkt uit de Kamerbrieven waarin de Tweede Kamer over deze operaties is geïnformeerd. Hierin stellen de ministers:

“Normaliter wordt nieuw beleid in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswet heeft geautoriseerd. Aangezien uitstel van uitvoering van deze spoedeisende maatregel die in het belang van het Rijk is, niet kan wachten tot formele autorisatie van beide Kamers der Staten-Generaal, zal het kabinet de uitvoering van de maatregel starten. Hiermee wordt gehandeld conform lid 2 van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.”

In het geval van KLM en IHC ontving de Eerste Kamer een brief met dezelfde inhoud.⁴² Bij SGR is de Eerste Kamer echter niet over de steunoperatie geïnformeerd. Nu artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet het informeren van beide Kamers van het parlement verlangt, is in het geval van SGR deze wettelijke bepaling niet volledig nageleefd.

Voorhangprocedure

Voor bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, geldt de zogenaemde parlementaire voorhangprocedure: ze mogen pas worden uitgevoerd als 30 dagen vooraf het voornemen daartoe schriftelijk aan het parlement is voorgelegd. Het gaat hier onder andere om het ‘doen oprichten’ van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Dit is geregeld in art. 4.7, lid 1 van de Comptabiliteitswet 2016. Het ‘voorhangen’ verschaft het parlement de

gelegenheid om zich eventueel vooraf over een dergelijke rechtshandeling uit te spreken, en plaatst het parlement niet voor een voldongen feit.

De bijdrage van de staat aan de continuïteit van IHC is onderdeel van een herstructurerings- en herfinancieringsplan waarbij een consortium van bedrijven betrokken is, alsmede een groep banken. Onderdeel van de overeenkomst tussen deze partijen, waaronder de staat, over deze herstructurering, was de oprichting van Stichting Continuïteit IHC en B.V. Finance Continuïteit IHC (FinanceCO). De stichting is bedoeld om de aandelen van IHC in onder te brengen. Via de stichting zijn verder verschillende financiële afspraken tussen de partijen bij het reddingsplan geregeld. Indien sprake was van *doen oprichten* door de staat, dan had het voornemen hiertoe volgens de voorhangprocedure aan het parlement moeten zijn voorgelegd.

Het Kader voor stichtingen⁴³ beschrijft wanneer er volgens het kabinet sprake is van ‘doen oprichten’. Zowel het wetsartikel als de nadere uitwerking daarvan in het Stichtingenkader blijkt echter door ministers door ministers divers te worden geïnterpreteerd.

Staat nauw betrokken bij oprichten van Stichting Continuïteit IHC

In het reddingsplan voor IHC neemt de nieuw opgerichte *Stichting Continuïteit IHC* een belangrijke plaats in. Na start van de steunoperatie houdt deze stichting alle aandelen in IHC. Een aantal financiële onderdelen van het reddingsplan voor IHC lopen eveneens via deze stichting en de financiële BV die onder de stichting valt.

Volgens de minister van EZK is geen sprake van *doen oprichten* van de Stichting Continuïteit IHC door de staat, omdat het initiatief voor het oprichten ervan door het consortium van opdrachtgevers zou zijn gekomen en al deel uitmaakte van hun financierings- en herstructureringsplan. De staat zou pas in een later stadium zijn aangesloten.

Echter, de afspraken die tussen partijen zijn gemaakt wijzen wel op een zeer nauwe betrokkenheid van de staat. Zo was het reddingsplan, inclusief de stichting, zonder deelname van de staat niet tot stand gekomen, komt de financiering van de stichting voor het grootste deel van de staat, beschikt de staat over het benoemingsrecht van een bestuurder en – in het *non delivery-scenario* (zie les 8) – zelfs van alle bestuurders en het recht om de statuten aan te passen. Op grond van deze omstandigheden is volgens ons wel sprake geweest van ‘doen oprichten’ door de staat van de Stichting Continuïteit IHC en had de voorhangprocedure dus gevolgd moeten worden. Dat past ook bij het doel van de bepaling in artikel 4.7 Comptabiliteitswet 2016, namelijk om het parlement tijdig te betrekken in gevallen waarin de staat nauw betrokken is bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

We doen de aanbeveling aan de wetgever om te onderzoeken of het 1^e lid van artikel 4.7 CW 2016 duidelijker geformuleerd kan worden zodat er geen misverstand over kan bestaan dat de voorhangprocedure moet worden gevolgd in alle gevallen waarin de staat nauwe betrokkenheid heeft bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Toetsingskader risicoregelingen

Het Beleidskader risicoregelingen⁴⁴ schrijft voor dat besluitvorming over een nieuwe en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling gebeurt aan de hand van het Toetsingskader risicoregelingen. Onder risicoregelingen verstaat het beleidskader: (in)directe garanties en leningen. Voor de besluitvorming hierover geldt:

1. Risicoregelingen vallen onder voorafgaand toezicht van de minister van Financiën en besluitvorming vindt plaats in de ministerraad.
2. Voornemens tot het opzetten van nieuwe of wijzigen van bestaande risicoregelingen worden al in een vroeg stadium kenbaar gemaakt aan het Ministerie van Financiën.
3. Na besluitvorming wordt het toetsblad 'Toetsingskader risicoregelingen' ingevuld en verzonden aan het parlement.

Bij elk van de 4 casussen waarin individuele steun tot stand is gekomen, is sprake van een dergelijke risicoregeling. Voor KLM, IHC en voor SGR hebben de verantwoordelijke bewindslieden dan ook een toetsblad aan het parlement gezonden (in het geval van SGR alleen aan de Tweede Kamer). Bij SMART Photonics had dit eveneens moeten gebeuren, omdat in deze casus een lening aan de BOM is verstrekt, met het doel om dat bedrag in SMART Photonics te investeren. Het parlement heeft voor deze lening echter geen toetsblad ontvangen.

Dit houdt in dat de voorschriften van het Beleidskader risicoregelingen in de casus SGR en SMART Photonics niet (volledig) zijn nageleefd.

Kwaliteit informatie aan parlement

Hoewel ons onderzoek niet ingericht is om alle beleidsinformatie over de 7 steunverleningsoperaties te valideren, zijn ons ook enkele inhoudelijke gebreken in de informatie aan het parlement opgevallen die we hier vermelden.

Zo plaatsen we inhoudelijke kanttekeningen bij de informatie aan het parlement over IHC. In Les 3 beschreven we dat de ministers van EZK en van Financiën die voor deze steunoperatie verantwoordelijk zijn, het risico voor de staat voor IHC méér dan verdubbeld hadden, om een zekere schade van € 395 miljoen bij faillissement van IHC te voorkomen.

Het Toetsingskader risicoregelingen is bij uitstek het middel om het parlement te informeren over het oplopende risico dat samenhangt met de steunoperatie. In het geval van IHC is dat toetsblad onjuist ingevuld. In het toetsblad voor IHC stelt de minister zelfs dat sprake zou zijn van een vermindering van het risico voor de staat.⁴⁵

Toetsblad Toetsingskader risicoregelingen voor IHC: “vermindering risico’s voor de staat”

Het Toetsingskader risicoregelingen stelt de vraag:

Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico’s vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

De minister van EZK antwoordt in het toetsblad (onderstreping door ons):

“Het overbruggingskrediet bevordert de continuïteit van IHC. Hierdoor wordt de financiële exposure van de staat ingeval van faillissement via exportkredietgaranties ten bedrage van 395 miljoen voorkomen. Het totaal van de (verminderde) exposure van de staat voor het geheel aan instrumenten is beschreven in de kamerbrief van 30 april 2020.”

De genoemde voorbeelden in ons onderzoek laten zien dat bekende valkuilen rond de informatievoorziening aan het parlement niet altijd vermeden worden.

Om de goede informatievoorziening aan het parlement in de toekomst te borgen zou het goed zijn als het Afwegingskader expliciet aandacht besteedt aan de gevallen waarin de wet- en regelgeving het informeren van het parlement vereist, en hoe dit in voorkomende gevallen moet gebeuren.

Les 13. Stem tijdig af met de Europese Commissie

De Europese Commissie controleert of steun aan ondernemingen door lidstaten verenigbaar is met de Europese interne markt.⁴⁶ De Europese Commissie heeft op 20 maart 2020 een tijdelijke kaderregeling opgesteld voor staatssteun, ter ondersteuning van de economie vanwege de coronapandemie.⁴⁷ Op 4 april en 13 mei 2020 is deze regeling uitgebreid.⁴⁸ Door de kaderregeling hebben overheden tijdelijk meer mogelijkheden om ondernemingen te ondersteunen die vanwege de coronacrisis in financiële nood zijn geraakt. De Europese Commissie blijft wel staatssteun toetsen op verenigbaarheid met de interne markt. Lidstaten moeten de steun die zij aan ondernemingen verstrekken ook onder de kaderregeling nog steeds aan de Commissie melden (‘notificeren’), tenzij de steun valt onder de werking van een groepsvrijstelling.

Het verleden leert dat het goed is om vroeg af te stemmen met de Europese Commissie. Wij hebben 4 gevallen onderzocht waarin steun is verleend. In alle 4 gevallen heeft vroegtijdige afstemming plaatsgevonden met de Europese Commissie en is de steunverlening goedgekeurd.

Dit is mede te danken aan de procedure die de Europese Commissie heeft ingericht voor het notificatieproces en aan de ingerichte structuur voor notificatie bij het Ministerie van EZK en bij de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU.

Dat dit geen garantie is dat het altijd goed gaat bleek uit het bericht dat op 16 september 2020 in de media verscheen, namelijk dat de voor onder andere NS beloofde staatssteun

aan de openbaar vervoersbedrijven vooralsnog niet uitbetaald kon worden omdat Nederland het steunplan voor deze (als sectorgericht beoogde) steun nog niet heeft aangemeld in Brussel.⁴⁹

Conclusies over de besluitvorming over individuele steun

Onze conclusies over de manier waarop de 3 lessen voor de besluitvorming over individuele steun in de onderzochte casussen door het kabinet zijn toegepast, lopen uiteen. Nu het Afwegingskader pas beschikbaar was toen de meeste casussen al liepen, had de behandeling van de steunaanvragen nog een sterk ad hocgehalte. De informatievoorziening aan het parlement verliep gebrekkig: we troffen zowel procedurele als inhoudelijke gebreken aan. In de meeste casussen is vroegtijdig afgestemd met de Europese Commissie. Dat inmiddels bleek dat de (niet in dit rapport behandelde) steun aan het openbaar vervoer niet aan Brussel was gemeld is echter een waarschuwing dat het niet altijd goed gaat.

Het Afwegingskader biedt nu een draaiboek voor de besluitvorming over individuele steunaanvragen en zal ook in de toekomst, na de coronacrisis, nuttig blijven. Het zou goed zijn als in het Afwegingskader expliciet aandacht gegeven wordt aan de informatievoorziening aan het parlement.

3.4 Uitvoering van individuele steun

Ook de laatste 3 lessen, over de uitvoering van individuele steun, zijn met name van toepassing op de 4 casussen waarin individuele steun is verleend. Ook kijken we of deze lessen overgenomen zijn in het Afwegingskader.

Les 14. Denk na over te stellen voorwaarden

Als de staat publiek geld beschikbaar stelt om ondernemingen te steunen, kan hij daaraan voorwaarden stellen. Welke dat zijn, bepaalt de politiek.

Het is belangrijk goed na te denken over de te stellen voorwaarden. Let niet alleen op het publieke doel ervan, maar ook op de rol die de staat door de voorwaarden krijgt jegens de onderneming. De staat hoort niet op de stoel van het bestuur van de onderneming te belanden.

In de meeste steunverleningsprocedures die we onderzochten heeft het kabinet deze les toegepast. De voorwaarden die bij IHC, SGR en SMART Photonics zijn gesteld, passen bij het ingezette steuninstrument en voor zover zij verdergaan, sluiten ze aan bij algemene uitgangspunten van het steunbeleid zoals het voorkomen van voordelen van de steunverlening voor bestuurders of aandeelhouders van het bedrijf.

Door het stellen van bepaalde voorwaarden kan het gebeuren dat de staat op de stoel van de ondernemer terecht komt. In onze 16 *Lessenbrief* gaven we het voorbeeld bij NedCar waarin de staat voorwaarden had gesteld over onderlinge verrekeningen die afhankelijk waren van de omzet; het toenmalige Ministerie van EZ moest hierdoor meebeslissen over allerlei commerciële aangelegenheden. Dat kan in de huidige operaties ook gebeuren, bijvoorbeeld als de minister in zijn voorwaarden voor de steun gedetailleerde aanwijzingen geeft over hoe volgens hem de ondernemer de efficiencywinst moet bereiken, zoals bij KLM.

In het Afwegingskader is aandacht besteed aan de mogelijke voorwaarden die verbonden kunnen worden aan de steunverlening. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen bedrijfs-economische voorwaarden en aanvullende voorwaarden.

Concretiseringsdocument bij Afwegingskader geeft voorbeelden van voorwaarden

Het Concretiseringsdocument gaat nog dieper in op mogelijke voorwaarden. Het document wijst op de voorwaarden die voortvloeien uit wettelijke regelingen, zoals Europese regels rond staatssteun. Daarnaast bevat het document een (niet uitputtende) lijst met voorbeelden van mogelijke voorwaarden, onderverdeeld naar voorwaarden over de aanwending van het steungeld, voorwaarden die te maken hebben met de levensvatbaarheid van de onderneming op lange termijn, met werkgeverschap en met duurzaamheid.

De uitwerking van voorbeelden in het Afwegingskader en het daarbij behorende Concretiseringsdocument biedt naar ons oordeel een waarborg dat zo veel mogelijk opties meegenomen worden in de afweging wat in het concrete geval de beste voorwaarden voor de individuele steunverlening zijn.

In de Fiscale voorwaarden, waarmee het kabinet op 19 juni 2020 het Afwegingskader uitbreidde, is aandacht gegeven aan fiscale constructies die een aanvrager zou kunnen hanteren. In de brief bij die voorwaarden stellen de minister van EZK en de staatssecretaris van Financiën: *“Voor het kabinet is het vanzelfsprekend dat indien een bedrijf in moeilijke tijden financieel wordt bijgestaan door de overheid, de winsten in betere tijden niet via belasting-constructies onbelast wegstromen”*.⁵⁰

Om die reden voegen de bewindslieden enkele voorwaarden toe aan het Afwegingskader:

1. Vestigingsplaats - Het bedrijf dat om steun verzoekt, de (directe en indirecte) deelnemingen en de directe aandeelhouders van dat bedrijf zijn niet gevestigd in een laagbelastende jurisdictie;
2. Transacties - De Nederlandse vestigingen van het bedrijf dat om steun verzoekt, betalen geen renten of royalty's aan vestigingen van het concern in laagbelastende jurisdicties.

Fiscale voorwaarden borgen niet wat kabinet beoogt

Ondernemingen die op het moment van steunaanvraag nog niet aan de voorwaarden voldoen, krijgen 12 maanden de tijd om alsnog aan de voorwaarden te voldoen. Hiermee accepteert het kabinet dus dat ondernemingen, toen de tijden nog goed waren, profiteerden van de ruimte die de Nederlandse belastingwetten bieden en als de tijden slecht zijn, zich herstructureren om te voldoen aan de voorwaarden voor steun. Vermoedelijk zullen ze door de coronacrisis over deze jaren sowieso geen winst maken en dus toch geen belasting betalen.

We zien het risico echter dat deze bedrijven, als de crisis voorbij is en de steun terugbetaald is, zich weer herstructureren, om de nieuwe winsten opnieuw belastingvrij te houden. De Fiscale voorwaarden blokkeren dit niet. Volgens het ministerie van Financiën is het ook de vraag of er, zodra de (afspraken inzake) steunverlening eindigen, nog grond bestaat om bindende voorwaarden op te leggen.⁵¹ We concluderen hieruit dat de fiscale voorwaarden niet goed borgen wat het kabinet beoogt, namelijk dat de winsten in betere tijden weer via belastingconstructies onbelast wegstromen.

Les 15. Organiseer het toezicht op naleving van voorwaarden

Voorwaarden zijn snel geformuleerd, maar het toezicht op de naleving ervan kan lastig zijn. Het is belangrijk om dit toezicht van meet af aan goed in te richten. Al bij het maken van de afspraken moet de uitoefening van toezicht op de naleving ervan goed zijn doordacht. Daarbij moet de staat van tevoren duidelijk maken wat het gevolg is wanneer gaandeweg of achteraf blijkt dat een onderneming die steun heeft ontvangen de voorwaarden niet is nagekomen.

In het geval van IHC en SMART Photonics is tenminste een deel van de voorwaarden die de staat aan de steunverlening had verbonden, gelijk bij de start van de steunverlening uitgevoerd. Voor de overige voorwaarden is bij SMART Photonics voorzien in toezicht op de naleving ervan door de BOM. Voor het toezicht op de voorwaarden voor de steun aan SGR heeft de minister van EZK maandelijkse rapportages en een jaarlijkse verantwoording bedongen, inzagerechten op de bankrekening die speciaal voor de steun is gecreëerd en een stil pandrecht voor de staat op deze bankrekening.

Bij KLM is een van de voorwaarden dat KLM vóór 1 oktober 2020 een herstructureringsplan moet opstellen, dat een 'significante' verbetering van de winstmarge van de onderneming moet opleveren. Deze verbetering moet onder meer bereikt worden door de beïnvloedbare kosten met 15% te verminderen. Dat niet in de voorwaarden is aangegeven wat het kabinet verstaat onder een 'significante verbetering' van de winstmarge, kan leiden tot discussies over de vraag of het herstructureringsplan van KLM al dan niet hieraan voldoet. Om zulke discussies te vermijden heeft de minister van Financiën afgesproken om het herstructureringsplan door een onafhankelijke expert te laten reviewen. De formulering van deze voorwaarde laat zien dat aandacht is geschonken aan hoe op de naleving ervan kan worden toegezien.

“KLM moet haar medewerking aan belastingontwijking door werknemers beëindigen”

Volgens een van de bepalingen in de voorwaarden voor steunverlening moet KLM haar medewerking aan belastingontwijking door werknemers beëindigen.

Toen we het Ministerie van Financiën vroegen met welk gedrag KLM deze medewerking had verleend en dus welk gedrag KLM zou moeten *beëindigen*, antwoordde het dat dit bij het ministerie niet bekend was, maar dat vanuit de Tweede Kamer zorg was geuit over het verschil in belastingheffing tussen piloten, afhankelijk van het woonland. De minister heeft daarom deze bepaling als voorwaarde voor de steun opgenomen.

We concluderen dat, nu het ministerie niet kon aangeven met welk gedrag KLM medewerking zou hebben gegeven aan deze belastingontwijking, niet duidelijk is welk gedrag KLM als voorwaarde voor de steun precies moet beëindigen en hoe het kabinet op die beëindiging wil toezien.

In het Afwegingskader is nog maar weinig aandacht gegeven aan het toezicht op de op te stellen voorwaarden voor steunverlening. Gezien de vele en veelsoortige voorbeelden van voorwaarden die het Afwegingskader biedt, had het voor de hand gelegen om per soort voorwaarde ook de mogelijkheden in kaart te brengen om het toezicht erop vorm te geven. Nu is dit iets wat toch nog door elk departement zelf zal moeten worden bedacht. De verschillen in organisatie, uitvoering en behandeling kunnen leiden tot verschillen in effectiviteit van de steun of van de voorwaarden.

Les 16. Overschat niet het nut van een overheidscommissaris

De staat bedingt bij individuele steunverlening soms het recht om een of meer personen voor te dragen voor benoeming in de raad van commissarissen van het gesteunde bedrijf. De idee achter zo'n beding was vaak dat deze persoon (mede) toezicht zou kunnen houden op de naleving door het bedrijf van de voorwaarden die de staat aan de steun heeft verbonden. Het verleden leert echter dat de waarborg van een overheidscommissaris als bewaker binnen het bedrijf van het belang van de staat maar beperkt werkt, met name wanneer het belang van de staat en dat van het bedrijf botsen. Het Burgerlijk Wetboek schrijft namelijk voor dat de commissaris in een vennootschap zich richt op het belang van de vennootschap.⁵² Dat geldt ook voor een commissaris die door de minister is benoemd. De staat mag dus niet verwachten dat commissarissen die door de overheid zijn benoemd, de staat vertegenwoordigen. De minister mag deze commissarissen ook geen instructies geven voor het overleg in de raad van commissarissen.⁵³ Volgens het huidige Deelnemingenbeleid zet de staat de overheidscommissaris daarom niet meer in als waarborg van het publiek belang, maar vooral om de algemene kwaliteit van het bestuur van het bedrijf te waarborgen.⁵⁴

In het geval van IHC heeft de minister van EZK juist om die laatste reden bedongen dat hij een lid mag voordragen voor de raad van commissarissen van IHC. De commissaris bij IHC die op voordracht van de staat is benoemd, is dus geen toezichthouder namens de staat.

In de voorwaarden voor de steun aan KLM heeft het kabinet ervoor gekozen om een *state agent* te mogen aanwijzen. De *state agent* houdt toezicht op de naleving door KLM van de voorwaarden die de staat aan de steunverlening verbindt, zolang de steun aan KLM nog duurt. Het kabinet volgt hiermee de aanbeveling aan de minister van Financiën uit de evaluatie in 2014 van de nationalisatie van SNS Reaal, om bij een bedrijf een *overheidstrustee* aan te stellen als er sprake is van substantiële staatssteun.⁵⁵ De *state agent*, die vergelijkbaar is met zo'n *trustee*, is niet gebonden aan de beperkingen van een overheidscommissaris als toezichthouder namens de staat.

In onze 16 *Lessenbrief* wezen we erop dat de effectiviteit van zo'n *trustee* of 'regeringswaarnemer' afhankelijk is van de bevoegdheden waarover deze persoon beschikt en de manier waarop die zijn taak uitvoert.

De bevoegdheden van de *state agent* zijn al wel vastgelegd in een bijlage van de steunvoorwaarden. Volgens deze bijlage beschikt de *state agent* over informatierechten over zaken die te maken hebben met de steunvoorwaarden. Hij heeft ook het recht om vergaderingen van het audit committee en de raad van commissarissen bij te wonen en onderwerpen voor die vergaderingen te agenderen. Ten slotte moet hij instemmen met een aantal besluiten, zoals over de eventuele beëindiging van activiteiten van KLM, eventueel beleid om structureel geld van KLM naar AFKL over te brengen of over aanzienlijke wijzigingen in het vliegnetwerk van KLM.

State agent geen bevoegdheden in AFKL

De bevoegdheden van de *state agent* richten zich nagenoeg geheel op KLM. De minister gebruikte het argument dat steeds meer belangrijke besluiten over KLM op het niveau van de holding worden genomen om de noodzaak van de aandelenverwerving in AFKL in 2019 aan te geven. Men kan zich daarom afvragen of de *state agent* niet ook bevoegdheden over AFKL had moeten hebben. Volgens de minister van Financiën concentreren de voorwaarden die het kabinet aan de steun heeft verbonden zich echter hoofdzakelijk op de aangelegenheden waar KLM zelf over gaat. Ook is in de voorwaarden geregeld dat AFKL de voorwaarden die KLM heeft aanvaard, respecteert en ook de rol van de *state agent* daarin erkent.

Conclusies over de uitvoering van individuele steun

Onze conclusies over de manier waarop het kabinet de 3 lessen voor de uitvoering van individuele steun in de onderzochte casussen heeft toegepast, zijn over het algemeen positief. In elk van de casussen is nagedacht over de voorwaarden die aan de steun zijn verbonden. Dat voorwaarden ingrijpend kunnen zijn, is te zien bij KLM waar het kabinet aanwijzingen gaf hoe KLM de efficiencyverbetering zou moeten bereiken.

Eveneens is in elk van de onderzochte casussen het toezicht op de naleving van deze voorwaarden vanaf het begin ingericht. Soms zijn de voorwaarden bij de start meteen uitgevoerd, soms zijn toezichtarrangementen ingericht.

De les dat het nut van een overheidscommissaris niet moet worden overschat, is inmiddels onderdeel van het kabinetsbeleid en is ook verwerkt in het Deelnemingenbeleid.

Bij KLM is gekozen voor een '*state agent*'. Het succes van de *state agent* hangt natuurlijk af van de uitvoering. Daarvoor moeten we wachten tot de *state agent* bij KLM aan het werk gaat.

We achten het een gemiste kans dat in het Afwegingskader niet of nauwelijks aandacht is besteed aan het toezicht-aspect. Dat maakt dat in volgende gevallen departementen weer opnieuw moeten bedenken hoe zij dit het beste kunnen regelen. De fiscale voorwaarden die bij het Afwegingskader horen, borgen volgens ons niet wat met die voorwaarden is beoogd, namelijk dat indien een bedrijf in moeilijke tijden financieel wordt bijgestaan door de overheid, de winsten in betere tijden niet via belastingconstructies onbelast wegstromen.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

4.1.1 Onderzochte gevallen individuele steunverlening

Op basis van dit onderzoek concluderen we dat in de onderzochte gevallen van individuele steunverlening het kabinet veel lessen van het verleden heeft toegepast. Dat blijkt uit de 7 door ons onderzochte gevallen waarin het kabinet moest besluiten over individuele steunverlening aan bedrijven tijdens de coronacrisis.

Ter onderbouwing van het motief voor steun lagen er studies waarin het publiek belang in kaart was gebracht. Er is gezorgd voor inzicht in de continuïteit van de bedrijven. Dat blijkt zowel uit de casussen waarin steun is verleend als uit de gevallen waarin geen steun is verleend. De kwaliteit van deze onderbouwing konden we in dit onderzoek niet nagaan. Er is tot op zekere hoogte gezorgd voor zicht op de financiële relatie tussen de ondernemingen en de staat. Niet altijd was dit zicht volledig. In de reddingsoperatie voor IHC was het kabinet bereid om een directe schade van € 395 miljoen te vermijden door het risico voor de staat op te laten lopen tot € 700 miljoen. Uit ons onderzoek bleek het risico voor de staat € 895 miljoen te worden, meer dan het dubbele.

In de vormgeving van de steun is er op gelet dat betrokkenen bijdragen aan de redding van het bedrijf. In de meeste gevallen hadden de ondernemingen zelf een reddingsplan opgesteld, waarin zij aangaven wat zij zelf, betrokkenen en de staat konden doen.

In vergelijking met ondernemers die snel met een reddingsplan kwamen, is het opvallend dat van KLM niet op voorhand een dergelijk plan is gevraagd en KLM hier zelf ook niet mee kwam. De rol en de verantwoordelijkheid voor het overleven van KLM verschoof hiermee van de ondernemer naar de staat. Het kabinet liet zich daarbij in de kaart kijken door zijn miljardensteun al aan te kondigen vóór de banken hadden aangegeven wat zij gingen bijdragen aan de redding van dit bedrijf. De banken hadden evenzogoed een groot (financieel) belang bij de redding van KLM maar dit kwam uiteindelijk niet tot uitdrukking in het steunpakket. De staat draagt nu 93% van het risico. De situatie vertoont overeenkomsten met die bij Fokker en bij NedCar die wij in onze *16 Lessenbrief* beschreven. We wezen er toen op dat het publiek belang van de staat soms een drukmiddel is in handen van de private partijen om de staat tot steun te dwingen.

Bij de besluitvorming is verbetering nodig, met name in relatie met het parlement. Het Toetsingskader risicoregelingen is bij uitstek de manier om het parlement te informeren over het oplopende risico dat samenhangt met de steunoperatie. In het beleidskader risicoregelingen verlangt het kabinet dat het toetsblad van het Toetsingskader wordt

ingevuld en aan het parlement wordt gestuurd bij elke nieuwe en/of aanpassing van een bestaande lening of garantie van de staat. In het geval van IHC is dat toetsblad onjuist ingevuld. In het toetsblad voor IHC stelt de minister zelfs dat sprake zou zijn van een *vermindering* van het risico voor de staat.

De informatievoorziening aan het parlement vertoonde ook andere gebreken. Zo ontving het parlement geen toetsblad over de steunverlening aan SMART Photonics, werd bij SGR de Eerste Kamer in de informatievoorziening overgeslagen en is bij IHC de zogenoemde voorhangprocedure niet gevolgd.

Uit ons onderzoek naar de casus IHC komt naar boven dat artikel 4.7 lid 1 van de Comptabiliteitswet 2016 niet eenduidig wordt begrepen. Dit artikel bepaalt dat de staat een aantal privaatrechtelijke rechtshandelingen pas mag verrichten 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Kamers der Staten-Generaal. Het gaat hier onder andere om het ‘doen oprichten’ van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het Kader voor stichtingen beschrijft wanneer er volgens het kabinet sprake is van ‘doen oprichten’. Zowel het wetsartikel als de nadere uitwerking daarvan in het Stichtingenkader blijkt echter door ministers divers te worden geïnterpreteerd.

We doen de aanbeveling aan de wetgever om te onderzoeken of het 1^e lid van artikel 4.7 CW 2016 duidelijker geformuleerd kan worden zodat er geen misverstand over kan bestaan de voorhangprocedure moet worden gevolgd in alle gevallen waarin de staat nauwe betrokkenheid heeft bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Immers, het parlementaire budgetrecht verlangt duidelijkheid.

4.1.2 Afwegingskader

In ons onderzoek hebben we ook het Afwegingskader, het bijbehorende Concretiseringsdocument en de Fiscale voorwaarden naast de lessen van het verleden gehouden. In dit rapport concluderen we dat deze documenten (samen: het Afwegingskader) op een aantal punten nog aangevuld kunnen worden. We geven die punten weer in het onderstaand overzicht.

Nr.	Les	Aanbevolen aanvullingen Afwegingskader
1.	Breng het publiek belang in kaart	Wijs erop dat de onderbouwing van het publiek belang niet beïnvloed mag worden door tijdsdruk en politieke/maatschappelijke druk tijdens de steunoperatie.
2.	Zorg voor inzicht in de continuïteit van de onderneming	Wijs erop dat de objectiviteit van informatie moet worden geborgd door het voorkomen van (schijn van) belangenverstremming bij adviseurs.
3.	Zorg voor volledig zicht op relatie met overheid	Wijs erop dat nagegaan moet worden in hoeverre de onderneming (naast coronasteun) ook andere financiële relaties met de overheid heeft.
4.	Omgaan met onzekerheid: prognoses, referenties en scenario's	-
5.	Eis een goed en samenhangend reddingsplan	-
6.	Hanteer een doordachte <i>bail-in</i>	-
7.	Verken alternatieven	Wijs erop dat een alternatief pas mag worden verworpen als de informatie hierover op hetzelfde kwaliteitsniveau is als die over het gekozen alternatief.
8.	Niet ingrijpen is ook een alternatief	-
9.	Zorg voor een 'plan B'	Wijs erop dat er een plan B moet worden voorbereid en uitgewerkt voor het geval de primair gekozen optie mocht mislukken.
10.	Let op doelmatigheid en proportionaliteit	-
11.	Draaiboek ondersteunt maatwerk	-
12.	Informeert het parlement tijdig en volledig	Wijs op de gevallen waarin de wet- en regelgeving het informeren van het parlement vereist en hoe dit moet gebeuren.
13.	Stem tijdig af met de Europese Commissie	-
14.	Denk na over te stellen voorwaarden	Zorg in Fiscale voorwaarden voor borging van wat kabinet met Fiscale voorwaarden beoogt.
15.	Organiseer het toezicht op naleving van voorwaarden	Breng in het Afwegingskader per soort voorwaarde de mogelijkheden in kaart om het toezicht erop vorm te geven.
16.	Overschat niet het nut van een overheidscommissaris	-

4.2 Aanbevelingen

Onze onderzoeksbevindingen leiden tot de volgende 3 aanbevelingen:

1. We bevelen de ministers van EZK en van Financiën aan om het *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven* dat op 1 mei 2020 is gepubliceerd, en de uitwerking ervan in het 'Concretiseringsdocument' aan te vullen op de in dit rapport (§ 4.1.2) genoemde punten.

2. We bevelen het kabinet aan om het *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven* een duidelijke en formele basis binnen het overheidsinstrumentarium te geven, bij voorkeur in het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)*.
3. We bevelen de wetgever (regering en parlement) aan om te onderzoeken of het 1ste lid van artikel 4.7 Comptabiliteitswet 2016 duidelijker geformuleerd kan worden, zodat er geen misverstand kan bestaan dat de voorhangprocedure moet worden gevolgd in alle gevallen waarin de staat nauwe betrokkenheid heeft bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Deze aanbeveling sluit aan bij onze 2e aanbeveling in het rapport *Aandelenverwerving Air France-KLM (2020)* om artikel 4.7 inhoudelijk te bezien.

5 Reactie bewindslieden en nawoord Algemene Rekenkamer

5.1 Reactie bewindslieden

De ministers en staatssecretarissen van Financiën, EZK en IenW hebben op 19 oktober 2020 gereageerd op ons conceptrapport.⁵⁶ Hieronder geven we hun reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

Algemene reactie en reactie op de aanbevelingen

De bewindslieden geven aan zeer erkentelijk te zijn voor het rapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Verder geven zij aan dat veel van de ons onderzochte steuncasussen reeds in gang waren gezet bij de publicatie van onze *16 Lessenbrief*. De bewindslieden zijn daarom desalniettemin verheugd met ons oordeel dat deze lessen in veel gevallen adequaat zijn toegepast.

De bewindslieden nemen onze 1ste aanbeveling met betrekking tot de aanvulling van het Afwegingskader en Concretiseringsdocument met de punten uit dit rapport over. Wel geven de bewindslieden aan dat zij het Concretiseringsdocument zien als het juiste aanknopingspunt hiervoor, aangezien dit document is bedoeld als “bewegend werkdocument” om de beoordeling van steunverzoeken aan te pakken.

Voorts gaan de bewindslieden in op onze concrete suggesties ter aanvulling van het Afwegingskader en Concretiseringsdocument bij de lessen 1, 2, 3, 7, 9, 12, 14 en 15, die zij nagenoeg geheel overnemen. Een voorbehoud maken de bewindslieden bij les 14: volgens de bewindslieden is jarenlange handhaving via steunvoorwaarden om te voorkomen dat winsten via belastingconstructies onbelast wegstromen niet proportioneel als bedrijven geen gebruik meer maken van de steun. Het kabinet zet hiervoor in op wettelijke maatregelen tegen belastingontwijking, zowel in nationaal verband als in internationaal verband.

De bewindslieden nemen onze 2de aanbeveling met betrekking tot het geven van een formele basis aan het Afwegingskader, bij voorkeur in het IAK, gedeeltelijk over. De bewindslieden benadrukken dat het Afwegingskader specifiek is gericht op de COVID19-situatie. Wel zullen zij bezien in hoeverre aan enkele algemene overwegingen hieruit een formele basis gegeven kan worden, waarbij ook het IAK zal worden betrokken.

Volgens de bewindslieden neemt het kabinet onze 3de aanbeveling aan kabinet en parlement om te onderzoeken of het 1ste lid van artikel 4.7 CW 2016 duidelijker geformuleerd kan worden, *niet* over. Het standpunt van het kabinet is dat dit lid voldoende duidelijk is geformuleerd. Wel wil het kabinet bezien of de tekst uit het *Kader voor stichtingen* voldoende

aansluit bij de bedoeling van de voorgenoemde wettekst. Mocht blijken dat die aansluiting ontbreekt, dan wordt het stichtingenkader hierop verduidelijkt.

Reactie op conclusies en aanbevelingen per casus

KLM

Met betrekking tot het gesignaleerde risico op belangenverstremgeling bij het advies van ABN AMRO geven de bewindslieden aan dat de ministeries van Financiën en EZK hiervoor een toets hanteren en voorts dat de bank een procedure heeft ontwikkeld om te voorkomen dat de adviserende onderdelen van de bank contact hebben met de onderdelen van de bank die eventueel bij een financiering een rol kunnen spelen. ABN AMRO heeft deze *client acceptance procedure* doorlopen nadat het ministerie van Financiën het verzoek tot advisering had ingediend. ABN AMRO is verplicht om over procedures ter voorkoming van belangenverstremgeling te beschikken. Hierop wordt toezicht gehouden. Het is volgens de bewindslieden aan ABN AMRO om deze procedures in acht te nemen.

De bewindslieden delen onze conclusie niet dat de onderhandelingspositie van de overheid is verzwakt door in een vroegtijdig stadium overleg te voeren met KLM, noch door het feit dat KLM het kabinet heeft benaderd zonder een uitgewerkt reddingsplan om de Coronacrisis door te komen. Volgens de bewindslieden was het ook voor het management van KLM van meet af aan duidelijk dat er ten behoeve van de steunaanvraag een herstructureringsplan nodig was. Het was echter voor KLM onhaalbaar om dit op korte termijn af te ronden. In eerste instantie leek de liquiditeitspositie van KLM zo nijpend dat er geen tijd was om een herstructureringsplan op te stellen voordat het steunpakket werd afgerond. Om die reden is afgesproken dat KLM de tijd zou krijgen om een plan op te stellen en dat het tweede deel van de lening pas uitbetaald zou worden na goedkeuring van het plan. Onze conclusie dat les 5 (over de doordachte *bail-in*) niet volledig zou zijn opgevolgd achten de bewindslieden te vroeg, nu uit het herstructureringsplan van KLM – dat door het Ministerie van Financiën nog getoetst moet worden – nog moet blijken hoe andere partijen, zoals leveranciers en werknemers bijdragen aan de redding van de onderneming.

Van les 8 (Niet ingrijpen is ook een alternatief) geven de bewindslieden aan dat dit alternatief bij KLM wel degelijk is overwogen, maar dat de zichtbare vastlegging van deze afweging beter had gekund.

Tot slot benadrukken de bewindspersonen dat het kabinet niet op de stoel van het bestuur van de onderneming is gaan zitten bij het stellen van eisen aan het steunpakket van KLM. Het kabinet heeft de diverse voorwaarden gesteld om ervoor te zorgen dat de onderneming zelf met een plan zou komen. Er is bewust voor gekozen om niet zelf het plan op te stellen maar de afspraak te maken dat KLM dit doet.

Royal IHC

Volgens de bewindslieden is in de informatievoorziening aan het parlement met het ongelukkige gebruik van de term ‘exposure’ op het toetsblad van het Toetsingskader Risicoregelingen een verkeerde suggestie gewekt. Bedoeld was aan te geven dat het overbruggingskrediet niet alleen de continuïteit van IHC bevordert, maar ook de directe financiële gevolgen voor de Staat beperkt ten opzichte van de situatie waarin IHC failliet zou zijn gegaan.

Onze conclusie dat het zicht van het kabinet op de financiële relatie tussen de staat en IHC onvolledig was en dat het parlement geen inzicht kreeg in het toegenomen risico (de zogeheten *double down*), komt volgens de bewindslieden door het onderscheid tussen reeds lopende exportkredietverzekeringsspolissen en *potentiële* toekomstige relaties uit hoofde van de exportkredietverzekering. Over mogelijke toekomstige blootstelling uit hoofde van de exportkredietverzekering kan de Kamer alleen vertrouwelijk geïnformeerd worden omdat dit bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie betreft; er is daarom volgens de bewindslieden twee keer aan de Kamer een vertrouwelijk overleg voorgesteld.

Over onze conclusie dat de parlementaire voorhangprocedure gevolgd had moeten worden vanwege de nauwe betrokkenheid van de staat bij de Stichting Continuïteit IHC merken de bewindspersonen op dat wij volgens het kabinet een onjuist criterium hebben gehanteerd bij de beoordeling of er sprake was van ‘doen oprichten’ van deze stichting. De stichting zou volgens het kabinet namelijk ook zijn opgericht indien er geen sprake zou zijn geweest van enige bemoeienis door de staat.

Overige casussen

De bewindslieden onderkennen dat in de analyse van de bedrijfseconomische toekomst van SMART Photonics geen rekening is gehouden met onzekere/exogene factoren, zoals bijvoorbeeld de coronacrisis. De verwachtingen omtrent de sleuteltechnologie van dit bedrijf blijven echter hoog en recente gesprekken met SMART Photonics geven geen aanleiding om de positieve marktprognoses bij te stellen.

De bewindslieden geven verder aan dat er bij SMART Photonics voor gekozen is om geen ingevuld Toetsingskader Risicoregelingen aan het parlement aan te bieden omdat het volgens hen een lening binnen de overheid betreft (namelijk aan de BOM). De aanbeveling om ook bij een dergelijke financiering binnen de overheid deze stap in de toekomst wel te volgen, wordt ter harte genomen door het kabinet.

Over de casus SGR merken de bewindslieden op dat het ontbrekende inzicht in de financiële positie van de bij SGR aangesloten reisorganisaties niet cruciaal was.

Het niet informeren van de Eerste Kamer conform artikel 2.27 uit de Comptabiliteitswet was volgens de bewindslieden een omissie die op 24 september jongstleden alsnog is hersteld.

In de casus NS onderschrijven de bewindspersonen met ons het belang van vroegtijdige melding van staatssteun bij de Europese Commissie. Zij stellen daarom vroegtijdig met de Europese Commissie in gesprek te zijn getreden in het kader van de beschikbaarheidsvergoeding voor het openbaar vervoer.

Volgens de bewindspersonen is het goed dat de casus Grondafhandelaren luchthavens mee is genomen in het onderzoek, omdat daarmee de lessen voor beleidsmedewerkers weer prominent in beeld komen.

Ten slotte zijn de bewindspersonen verheugd met onze constatering dat bij de casus HEMA de relevante lessen zijn toegepast. De casus laat volgens hen zien dat de staat bij steun aan individuele bedrijven ook een bijdrage kan leveren aan de oplossing door niet in te grijpen.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We zijn positief over de constructieve en toekomstgerichte reactie van de ministers en staatssecretarissen van Financiën, EZK en IenW op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport en met de toezegging om de door ons gesuggereerde aanpassingen in het *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven* te verwerken (aanbeveling 1). We delen het vertrouwen van het kabinet dat met dit Afwegingskader, inclusief deze aanpassingen, een goede basis is gelegd om de lessen uit het verleden te borgen. Het Afwegingskader is volgens het kabinet bedoeld om in de uitzonderlijke situatie van de coronacrisis steun aan individuele ondernemingen te overwegen. In onze *16 Lessenbrief* van 26 juni gaven we al aan dat zulke situaties minder uitzonderlijk zijn dan ze op het moment lijken. Het is ook om die reden dat wij aandringen om dit Afwegingskader *als geheel* een formele basis te geven binnen het overheidsinstrumentarium, en niet slechts enkele algemene overwegingen hieruit (aanbeveling 2).

De bewindslieden onderschrijven het belang om de (schijn van) belangenverstremming bij adviseurs te voorkomen. Zij menen dat de interne *client acceptance procedure* binnen ABN AMRO hiertoe volstaat. Wij vinden echter dat het niet alleen de taak en verantwoordelijkheid is van de betrokken bank om de procedures te handhaven, maar dat ook de overheid **als opdrachtgever** zelf actief situaties moet voorkomen waarin (de schijn van) belangenverstremming zich kan voordoen.

Anders dan de bestuurlijke reactie suggereert, is onze opvatting niet dat het kabinet zich in de kaart liet kijken door in een vroeg stadium overleg te voeren met KLM maar door in een vroeg stadium *bekend te maken dat het €2 tot €4 miljard steun zou geven*. De onderhandelingspositie van de staat was mogelijk sterker geweest als KLM de onderhandelingen met haar bankenconsortium al eerder was begonnen en op basis daarvan een steunvoorstel aan de staat had voorgelegd.

De tijd zal leren hoe de voortgaande onderhandelingen met alle stakeholders en met name de aandeelhouders uitpakken en of onze conclusie dat *bail-in* maar beperkt is gelukt inderdaad te vroeg kwam, zoals de bewindslieden stellen. Met de verwijzing naar het inmiddels uitgewerkte herstructureringsplan van KLM waarmee het kabinet op 3 november jongstleden heeft ingestemd, wekken de bewindslieden de verwachting dat ze een verdergaande *bail-in* nastreven dan in dit onderzoek naar voren kwam. Het oordeel of dat zo is, en daarmee of deze les ter harte is genomen, laten we aan het parlement, aangezien de gebeurtenissen na 1 september buiten het bereik van ons onderzoek vallen en dus door ons niet zijn beoordeeld. We zullen het overleg tussen kabinet en parlement met belangstelling volgen.

Onze constatering dat het parlement gebrekkig is geïnformeerd over het toegenomen risico in het toetsblad Toetsingskader risicoregelingen bij de steunoperatie voor IHC komt volgens de bestuurlijke reactie door een ongelukkige woordkeuze: de ministers zouden hebben willen zeggen dat het overbruggingskrediet de directe financiële gevolgen voor de staat beperkt ten opzichte van de situatie dat IHC failliet zou zijn gegaan. Echter, deze redenering staat op gespannen voet met het doel van het Toetsingskader risicoregelingen. Dat is namelijk helder maken wat – na de nieuwe maatregelen – de nieuwe risicopositie van de staat is (en niet alleen de directe financiële gevolgen van een faillissement). Om die reden was ook bij SMART Photonics een toetsblad nodig. Helder communiceren over de ontwikkeling van het risico is van belang voor de parlementaire controle en het parlementair budgetrecht.

In onze conclusie dat het zicht van het kabinet op de financiële relatie tussen de staat en IHC onvolledig was en dat de Kamer geen inzicht had in het toegenomen risico hebben we – naast de steunmaatregelen – alleen de reeds lopende exportkredietverzekeringopolissen meegenomen. Indien wij ook de *potentiële toekomstige* relaties hadden meegenomen, zoals de bewindslieden in de reactie lijken te suggereren, dan zou het risico nog aanzienlijk meer zijn toegenomen. Omdat de informatie over lopende polissen niet als concurrentie- en bedrijfsgevoelig geldt (ze wordt door ADSL gepubliceerd), had het parlement ook zonder vertrouwelijke briefing beter geïnformeerd kunnen worden over het toegenomen risico.

Het kabinet acht in zijn rol van medewetgever het niet nodig om artikel 4.7 lid 1 te herschrijven, zoals we aanbevelen en meent dat dit artikel duidelijk genoeg is. We wijzen erop dat het de Algemene Rekenkamer is die als onafhankelijk controleur op basis van de wet moet oordelen over het begrotingsbeheer en het financieel beheer. Het moge duidelijk zijn hoe wij de wet interpreteren en in deze specifieke casus oordelen. We zullen dat dan ook in vergelijkbare toekomstige gevallen doen zoals we dat hier hebben gedaan.

Het standpunt dat de Stichting Continuïteit IHC ook zonder betrokkenheid van de staat zou zijn opgericht, zoals de bewindslieden stellen, doet niets af van het feit dat in dit geval de staat zelf nadrukkelijk betrokken was bij deze oprichting, en dat daarom de parlementaire voorhangprocedure van artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 gevolgd had moeten worden.

De reactie van de bewindslieden op ons rapport wekt bij ons de verwachting dat lessen uit het verleden worden geleerd. Dat draagt bij aan een goede en gestructureerde behandeling van steunverzoeken van individuele bedrijven.

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

1. Probleemstelling en onderzoeksanpak

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: *“In hoeverre laat de steunverlening aan grote ondernemingen in 2020 door de verantwoordelijke ministers van Financiën, IenW en EZK zien dat van de lessen uit het verleden over steun aan grote ondernemingen is geleerd?”*

Per les zijn we dit in 7 casussen nagegaan. We zijn uitgegaan van de 16 lessen uit het verleden in onze *16 Lessenbrief*.⁵⁷ Dit zijn in de afgelopen 40 jaar uit steun- en andere overheidsoperaties opgedane lessen en te vermijden valkuilen. In Bijlage 2 zijn ze uitgewerkt voor ons onderzoek.

Dat lessen zijn geleerd hoeft niet te betekenen dat ze ook worden opgevolgd. Er kunnen goede redenen zijn om tijdens een steunverleningsoperatie een bepaalde les niet te volgen. In zo'n geval is het van belang dat duidelijk is waarom andere keuzes zijn gemaakt.

De onderzochte steunoperaties varieerden in financiële omvang, publiek belang, besluitvorming en vormgeving van de steun. Niet alle lessen zijn dus even relevant voor al deze cases. En wanneer besloten is om geen steun te verlenen zijn sommige lessen niet van toepassing.

In dit onderzoek staan de lessen centraal, niet de steunverleningsoperaties. Uit dit onderzoek is dan ook geen totaaloordeel per casus af te leiden. Daarvoor zou een diepgaander onderzoek per steunoperatie nodig zijn, en een validering van onderliggend materiaal. Dit is een beknopt onderzoek, waarin we in de steunoperaties de genoemde lessen zijn langsgelopen. Dit leverde goede en minder goede voorbeelden op en ook een aantal aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. In dit rapport presenteren we die.

2. Onderzoeksactiviteiten

Voor ons onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met de medewerkers van de afdelingen van de ministeries die de cases hebben behandeld. In de gesprekken hebben we de documenten waarnaar is verwezen, opgevraagd en bestudeerd. Daarnaast hebben we inzicht gekregen in de digitale communicatie binnen en tussen de ministeries over de cases die we onderzochten en tussen de ministeries en de ondernemingen. We hebben ook gebruikgemaakt van openbaar beschikbare informatie zoals Kamerstukken en jaarverslagen van ondernemingen.

We hebben ook gesproken met de CEO van KLM.

Bijlage 2 Overzicht lessen en valkuilen

In onze 16 *Lessenbrief*⁵⁸ hebben we 16 lessen uit het verleden beschreven aan de hand van voorbeelden en per les leerpunten en valkuilen aangegeven die de overheid door de jaren heen heeft ondervonden. In het overzicht hieronder hebben we de belangrijkste leerpunten en valkuilen per les met enkele trefwoorden samengevat. In dit onderzoek hebben we gekeken hoe daarmee in de huidige casussen is omgegaan.

Nr.	Lessen	Leerpunten en valkuilen
1.	Breng het publiek belang in kaart	Bouw in goede tijden al behoorlijk inzicht in economische clusters op. Valkuil(en): moet na steunaanvraag nog opgebouwd worden.
2.	Zorg voor inzicht in de continuïteit van de onderneming	Voorkom verliesfinanciering. Valkuil(en): alleen kijken naar de markt en de omgeving. Kijk ook naar de onderneming zelf: de governance, financiering, enzovoort. Valkuil: informatie alleen van belanghebbenden.
3.	Zorg voor volledig zicht op relatie met overheid	Alleen op basis van volledig zicht is nieuwe steunbeslissing verantwoord te nemen. Valkuil(en): er wordt alleen gekeken naar actuele steun bijvoorbeeld in het kader van de coronacrisis. Stapeling van steun door de jaren heen wordt over het hoofd gezien.
4.	Omgaan met onzekerheid: prognoses, referenties en scenario's	Inzicht in continuïteit is robuuster als dit onderbouwd is met prognoses, referenties en scenario's. Valkuil(en): twijfelachtige uitgangspunten en veronderstellingen, onbetrouwbare historische data, onzuivere ramingsmethoden; scenario's zien als keuzemogelijkheden.

Vormgeving

Nr.	Lessen	Leerpunten en valkuilen
5.	Eis een goed en samenhangend reddingsplan	Een goed reddingsplan past bij problemen, is in staat te leiden tot verbetering en bevat een duidelijke rol voor de staat. Valkuil(en): staat neemt zelf initiatief en gaat op de stoel van de ondernemer zitten. Rol en verantwoordelijkheid voor het overleven van de onderneming verschuift hiermee van de ondernemer naar de staat.
6.	Hanteer een doordachte <i>bail-in</i>	Onderneming zelf en stakeholders dienen primair bij te dragen aan de oplossing. Valkuil(en): cirkelredenering wanneer de staat vaststelt dat de operatie verantwoord is omdat de private partijen deelnemen terwijl deze hetzelfde concluderen juist omdat de staat meedoet; minder zekerheden voor de staat omdat de private partijen deze in ruil voor hun deelname hebben bedongen; de situatie laten ontstaan waarin private partijen de staat vanwege zijn publiek belang kunnen dwingen tot (verdergaande) steun.
7.	Verken alternatieven	Voorkom tunnelvisie. Valkuil(en): alternatieven verworpen zonder onderzocht te zijn met zelfde diepgang/kwaliteit als gekozen alternatief.

Nr.	Lessen	Leerpunten en valkuilen
8.	Niet ingrijpen is ook een alternatief	Niet ingrijpen serieus onderzoeken: is soms het beste alternatief. Valkuil(en): tunnelvisie: “niets doen is geen optie”; politieke druk of tijdsdruk.
9.	Zorg voor een ‘plan B’	Een plan B is een gereedliggend handelingsplan voor het geval plan A mislukt. Valkuil(en): uitgegaan van slagen plan A; wel aan plan B gedacht, maar niet uitgewerkt.
10.	Let op doelmatigheid en proportionaliteit	Doelmatigheid = doel bereiken tegen minste kosten. Dus: wat is het doel? Bereikt steun het doel? Wat zijn de kosten? Hoe verhouden de kosten zich tot het doel? Proportionaliteit: grijpt middel niet zwaarder in dan bij het doel past? Valkuil(en): alleen naar bedrag steunoperatie kijken; niet hele financiële relatie met de overheid betrekken.

Besluitvorming

Nr.	Lessen	Leerpunten en valkuilen
11.	Draaiboek ondersteunt maatwerk	Maatwerk vereist draaiboek: vooraf uitgewerkte structuren voor dit soort zaken. Valkuil(en): “uniek geval”. Resultaat: weer alles zelf uitvinden; ad hoc.
12.	Informeel het parlement tijdig en volledig	Parlement moet rol kunnen vervullen. Informatierecht; comptabele rechtmatigheid. Valkuil(en): niet/niet volledig/onjuist/te laat informeren; overslaan Eerste Kamer; artikel 2.27 en artikel 4.7 van de CW; toetsingskader risicoregelingen.
13.	Stem tijdig af met de Europese Commissie	Europese Commissie toetst steun op verenigbaarheid met interne markt. Benut interne expertise (van bijvoorbeeld het Expertisecentrum Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het Ministerie van EZK; volg informele/formele procedure zoals de Europese Commissie heeft ingericht. Valkuil(en): zelf denken dat het geen staatssteun is en daarom niet overleggen.

Uitvoering

Nr.	Lessen	Leerpunten en valkuilen
14.	Denk na over te stellen voorwaarden	Voorwaarden moeten passen bij doel. Valkuil(en): via voorwaarden gaat overheid (toch) op stoel ondernemer zitten.
15.	Organiseer het toezicht op naleving van voorwaarden	Toezicht op naleving: controleerbaarheid voorwaarden direct organiseren. Valkuil(en): pas achteraf blijkt dat voorwaarden niet te controleren of makkelijk te ontwijken zijn of dat toezicht lastig te organiseren is; toelaten dat voorwaarden niet/niet geheel worden nageleefd.
16.	Overschat niet het nut van een overheidscommissaris	Het recht om als overheid een commissaris voor te dragen kan nuttig zijn om bijvoorbeeld de kwaliteit van het interne toezicht op de onderneming te verbeteren. Valkuil(en): denken dat overheidscommissaris een controleur namens de staat is.

Bijlage 3 Lijst van afkortingen

ABN AMRO	Nederlandse Bankonderneming (geen afkorting)
ACA	Airline Catering Association
ADSB	Atradius Dutch State Business NV
AF	Air France
AFKL	Air France KLM, société anonyme
AFKLM	Zie AFKL
ANVR	Algemene Nederlandse Vereniging van Reisondernemingen
ASA	Airport Services Association
BOM	Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij
BV	Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
BW	Burgerlijk Wetboek
BWO	Bewindsliedenoverleg
CEO	Chief Executive Officer (president-directeur)
COVID	Coronavirus Disease
CW	Comptabiliteitswet 2016
EC	Europese Commissie
EKV	Exportkredietverzekering
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FEZ	Financieel Economische Zaken, afdeling of directie op de ministeries
HEMA	Hollandse Eenheidsprijzen Maatschappij Amsterdam
IAK	Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IHC	Royal IHC (Industriële Handelscombinatie)
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
MinFin	Ministerie van Financiën
MKB	Midden- en kleinbedrijf
NOW	Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid
NL	Nederland
NS	Nederlandse Spoorwegen
NV	Naamloze vennootschap
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
ROM	Regionale ontwikkelingsmaatschappij
Sdu	Staatsdrukkerij en Uitgeverij
SGR	Stichting Garantiefonds Reizen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
WJZ	Wetgeving en Juridische Zaken (afdeling of directie op de ministeries)

Bijlage 4 Eindnoten

1. Art. 76 Grondwet luidt: “De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk”. Art. 7.16 Comptabiliteitswet 2016 luidt: De Algemene Rekenkamer onderzoekt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid van het Rijk.
2. Beleidskader risicoregelingen, Begrotingsregels 2018-2021, bijlage 3.
3. Minister van Financiën (2006), Kader voor stichtingen, Beleidskader betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen, 2017.
4. Zie Algemene Rekenkamer (2020), *Staat van de Rijksverantwoording* p. 7, Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 35470, nr. 3. Den Haag (Sdu).
5. Algemene Rekenkamer (2020), *Steun aan grote ondernemingen – Leren van het verleden*. Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 354 20, nr. 85. Den Haag (Sdu).
6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 232, nr. 9. Den Haag (Sdu).
7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29232, nr. 41 (niet in Sdu-opmaak gevonden).
8. Bij een *EKV-werkkapitaalverzekering* gaat het om een verzekering door de staat van de werkkapitaallening die de scheepsbouwer bij een bank heeft afgesloten om een project tijdens de bouw te financieren. De verzekering dekt (normaliter tot 80%) het risico dat de bank loopt dat de scheepsbouwer de verstrekte werkkapitaallening niet terug kan betalen.
9. Bij een *EKV-contraggarantie* gaat het om een contragarantie door de staat van de garantie door een bank aan de opdrachtgever. Deze heeft namelijk periodiek/per mijlpaal bepaalde betalingen gedaan maar nog niet het product ontvangen. De leverancier geeft de opdrachtgever een bankgarantie, mocht levering uitblijven (in welk geval de opdrachtgever recht heeft op terugbetaling) of vertraagt (in welk geval de opdrachtgever recht heeft op een vertragingsboete of *late delivery fee*). De EKV verschaft de bank een contragarantie van 80% op deze bankgarantie.
10. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, nr. 102. Den Haag (Sdu).
11. Eerste Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, E. Den Haag (Sdu).
12. Een ‘scale-up’ is in de definitie van Deloitte een bedrijf dat na 5 jaar al minimaal 10 miljoen dollar omzet boekt. Scale-up is de fase die volgt op ‘startup’.
13. Brief d.d. 2 juni van de minister van EZK aangaande *Aanvullende maatregel binnen het stelsel van investeringstoetsing*. kst-30821-113.
14. Brief d.d. 29 juni van de staatssecretaris van EZK aangaande de financiering van het bedrijf SMART Photonics. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 33 009, nr. 92. Den Haag (Sdu).
15. Richtlijn (EU) 2015 2302 van het Europees Parlement en de Raad – Celex 32015L2302-NL.
16. Brief staatssecretaris van EZK, 29-05-2020, Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 72. Den Haag (Sdu).
17. Reactie van de minister van Financiën op motie Laçın Steunpakket NS op 1 juli 2020. Kenmerk 2020-0000124347.

18. Eerste Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 420, K.
19. Brief ministers EZK en Financiën: *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven*, Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 36. Den Haag (Sdu).
20. Bij de Tweede Kamer geregistreerd onder nr. 2020Z11633.
21. Concretisering Afwegingskader_Finaal Concept incl. bijlagen (MinFin).
22. Brief ministers EZK en Financiën, Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 36. Den Haag (Sdu).
23. Algemene Rekenkamer (1996), *Financiële relaties met grote ondernemingen*, § 2.2.1. Tweede Kamer vergaderjaar 1996-1997, 25 080, nrs. 1-2. Den Haag (Sdu).
24. Brief ministers EZK en Financiën: *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven*, Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 36. Den Haag (Sdu).
25. Brief d.d. 29 juni van de staatssecretaris van EZK aangaande de financiering van het bedrijf SMART Photonics. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 33 009, nr. 92. Den Haag (Sdu).
26. *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021.
27. Staatscourant 1504, 16-01-2019.
28. Nationale agenda Fotonica, juli 2018.
29. Dit blijkt ook uit het feit dat het steunverzoek mede namens de ANVR was gedaan.
30. Zie bijvoorbeeld in ons rapport *Aandelenverwerving Air France-KLM*, 15 mei 2020. Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 29 232 nr. 38. Den Haag (Sdu).
31. Onder de onmiddellijke schade verstaan we het bedrag dat uitgekeerd moet worden op het moment dat IHC failliet gaat; onder het risico het maximale bedrag dat tot uitkering kan komen in de gevallen waarvoor de verzekering is aangegaan.
32. <https://www.cpb.nl>.
33. Concretisering Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven, B4. EZK 2020.
34. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 420, nr. 36. Den Haag (Sdu).
35. Concretiseringsdocument onder C5.
36. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 232, nr. 9. Den Haag (Sdu).
37. BWO-notities 20-5 en 29-5 2020. In bezit Algemene Rekenkamer.
38. Het IAK is gepubliceerd op <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.
39. Algemene Rekenkamer (1996), *Financiële relaties met grote ondernemingen*. Tweede Kamer vergaderjaar 1996-1997, 25 080, nrs. 1-2. Den Haag (Sdu).
40. Beleidskader risicoregelingen, Begrotingsregels 2018-2021, bijlage 3.
41. KLM: Brief ministers van Financiën en IenW aan Tweede Kamer, Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 29 232, nr. 9. IHC: Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, nr. 102. Den Haag (Sdu). SGR: Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 35 472, nr. 3. Den Haag (Sdu).

42. KLM: Eerste Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 232, A. Den Haag (Sdu). IHC: Eerste Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 XIII, E. Den Haag (Sdu).
43. Minister van Financiën (2006), Kader voor stichtingen, Beleidskader betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen, 2017.
44. Beleidskader risicoregelingen, Begrotingsregels 2018-2021, bijlage 3. Daarin wordt onder risicoregelingen verstaan: (in)directe garanties en leningen
45. Toetsingskader risicoregelingen inzake IHC, kst-934471 , blg-934472.
46. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie artikel 107 e.v.
47. Mededeling van de Commissie van 19 maart 2020, *Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak*. C(2020) 1863 (PB C 91I van 20.3.2020).
48. Mededeling van de Commissie van 3 april 2020, *Wijziging van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak*. C(2020) 2215 (PB C 112I van 4.4.2020 en Mededeling van de Commissie van 13 mei 2020, *Wijziging van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak*. 2020/C 112 I/01.
49. NRC 16-09-2020.
50. Bij de Tweede Kamer geregistreerd onder nr. 2020Z11633.
51. Ambtelijke reactie van het Ministerie van Financiën op onze onderzoeksbevindingen, 17-09-2020.
52. Artikel 2:140, lid 2, Burgerlijk wetboek.
53. Ministers van Financiën en EZ (1991), *Nota Commissaris van overheidswege*. Tweede Kamer vergaderjaar 1990-1991, 22 064, nr. 2. Den Haag (Sdu).
54. Minister van Financiën (2013), *Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid*. Tweede Kamer vergaderjaar 2013-2014, 28 165, nr. 165. Den Haag (Sdu).
55. *Rapport van de evaluatiecommissie nationalisatie SNS Reaal*, Amsterdam 2014.
56. Het concept rapport is voor publicatie nog redactioneel gecorrigeerd. Hierdoor kunnen geringe afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de ministers is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.
57. Algemene Rekenkamer (2020), *Steun aan grote ondernemingen – Leren van het verleden*. Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 354 20, nr. 85. Den Haag (Sdu).
58. Algemene Rekenkamer (2020), *Steun aan grote ondernemingen – Leren van het verleden*. Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 354 20, nr. 85. Den Haag (Sdu).

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Shutterstock/Anna Stasia

Den Haag, 12 november 2020