

Vergaderjaar 1996–1997

25 080

Financiële relaties met grote ondernemingen

Nr. 4

¹ Een lijst van vertrouwelijke vragen en de daarop vertrouwelijke gegeven antwoorden zijn gedeponereerd bij de Kamervoorzitter, ter inzage van de leden.

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Limburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Duivesteyn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDRK), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en De Hoop Scheffer (CDA).

³ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA),

VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN¹

Vastgesteld 11 december 1996

De commissie voor de Rijksuitgaven² en de vaste commissies voor Financiën³ en voor Economische Zaken⁴ hebben, ter voorbereiding van een plenaire behandeling, een aantal vragen voorgelegd aan **de Algemene Rekenkamer** inzake het rapport «Financiële relaties met grote ondernemingen».

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 december 1996.⁵

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Rey

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Ybema

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
H. Vos

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Hubert

Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), vacature D66, Van de Camp (CDA).

⁴ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), ondervoorzitter, Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Vreeman (PvdA), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen

(PvdA), Van Walsem (D66) en Houda (PvdA).
Plv. leden: Passtoors (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), Van Rooy (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels), M. B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Poppe (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Jeekel (D66) en Crone (PvdA).

⁵ In de antwoorden genoemde vertrouwelijke bijlagen zijn eveneens ter vertrouwelijke inzage voor de leden gedeponereerd bij de Kamervoorzitter.

Kan in grote lijnen geschetst worden hoe het verloop van het onderzoek is geweest? Gedurende hoeveel tijd en vanaf welk moment is er met hoeveel menskracht aan gewerkt?

Het onderzoek heeft een viertal voor Rekenkameronderzoek gebruikelijke fasen doorlopen:

- oriëntatie-onderzoek;
- vlakte-onderzoek;
- diepte-onderzoek;
- rapportage.

Het oriëntatie-onderzoek vond plaats in mei 1993 en in november 1993. Tijdens het oriëntatie-onderzoek is een eerste opzet voor het onderzoek gemaakt. Deze fase werd afgesloten met een oriëntatienota aan het College op basis waarvan besloten werd tot een vlakteonderzoek. Aan dit deel is gedurende korte tijd door twee onderzoekers gewerkt.

Het vlakte-onderzoek vond plaats gedurende de periode januari 1994 tot en met december 1994. In het vlakte-onderzoek heeft een verbreding plaatsgevonden. Zo werden er meer casus in het onderzoek betrokken. In deze fase is een analyse gemaakt van het industriebeleid zoals dat vanaf circa 1970 gevoerd werd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de periode voor en na de RSV-enquête. In deze fase is eveneens aandacht besteed aan het industriebeleid van andere landen binnen en buiten Europa en zijn gesprekken gevoerd met de Europese Commissie. Tijdens dit onderzoek zijn informatieve gesprekken gevoerd met ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken waarin de gang van zaken rond de reddingsoperaties voor Fokker, DAF en NedCar uitvoerig werden uiteengezet. Tijdens de eerste van deze reeks gesprekken werd van ambtelijke zijde omstandig betoogd dat een onderzoek van de Rekenkamer naar deze steunverleningsoperaties ondoenlijk zou zijn. Het onderzoek zou te complex worden vanwege de vele actoren (verschillende departementen, bedrijven, buitenlandse contacten, adviseurs), de omvang van het te onderzoeken materiaal terwijl voorts veel materiaal niet op papier zou staan.

Deze fase van het onderzoek werd afgesloten met een brede zogenaamde vlaktenota en een onderzoeksvoorstel aan het College. Aan dit deel is voltijds door twee onderzoekers gewerkt.

Het diepte-onderzoek vond plaats gedurende de periode januari 1995 tot en met februari 1996. Om aan de in de vlaktefase door het Ministerie van Economische Zaken geschetste problemen het hoofd te bieden is gekozen voor een nieuwe aanpak. Alle onderzochte materiaal werd integraal gekopieerd, onderzocht en toegankelijk gemaakt met een geautomatiseerd systeem dat de mogelijkheid bood dit materiaal op verschillende manieren te ontsluiten (per aspect, chronologisch, per bedrijf). Aanvullende gesprekken zijn gevoerd met de betrokken departementen, de bedrijven (met uitzondering van Fokker, zie pag. 59, Bijlage 1, paragraaf 1.1), externe adviseur, een voormalig directeur van Fokker en de Inspecteur Belastingdienst Grote Ondernemingen te Amsterdam.

Omwille van de vertrouwelijkheid is een clean-desk beleid gevoerd en werden alle stukken uitsluitend achter gesloten deuren bewaard. Het geautomatiseerd systeem was met wachtwoorden beveiligd.

Deze fase van het onderzoek werd afgesloten met een bestuurlijke nota ter vaststelling door het College.

Aan dit deel is voltijds door drie onderzoekers gewerkt.

De rapportagefase waarvan het bestuurlijk hoor en wederhoor deel uitmaakt, vond plaats in de maanden februari tot en met oktober 1996. Op 24 april 1996 reageerden de ministers van Economische Zaken en van

Financiën met een gezamenlijke brief en een bijlage met gedetailleerd commentaar. De reactie was ongebruikelijk scherp en lang. Deze werd nauwkeurig onderzocht en in detail becommentarieerd door de onderzoekers. Dit proces heeft geleid tot een werkboek (waarin opgenomen de tekst van de bestuurlijke nota, de reactie van de ministers en het commentaar en de verificatie van de onderzoekers en nadere bronvermeldingen) dat werd voorgelegd aan het College. Nadere verificatie van de feitelijke bevindingen en herweging van de conclusies gaven de Rekenkamer geen aanleiding tot wezenlijke aanpassingen van het rapport.

De Rekenkamer heeft in deze periode externe adviezen ingewonnen (zie bladzijde 59 en 61 van het rapport). Ook een eerste besluitvorming omtrent de vertrouwelijkheid vond in deze periode plaats.

Op 3 september 1996 ontving de Rekenkamer een reactie van de bewindspersonen waarin zij hun teleurstelling uitspraken over de summier aanpassing van de eerste nota. Zij handhaafden vrijwel volledig hun bezwaren. Hierop is wederom een werkboek vervaardigd volgens gelijklopend stramien. De reactie van de ministers gaf de Rekenkamer geen aanleiding de tekst van de nota alsnog aan te passen. Ampel is overwogen een derde ronde van hoor en wederhoor te doen plaatsvinden. Aangezien naar het oordeel van het College alle argumenten waren gewisseld en de standpunten vastlagen, is daarvan afgezien. Daarop is het uiteindelijke rapport vastgesteld. Bij deze laatste vaststelling is ook het eindoordeel gegeven over de mate van vertrouwelijkheid.

In deze periode werd eveneens door drie onderzoekers voltijds aan het rapport gewerkt.

In de verschillende fasen van het onderzoek hebben staffunctionarissen eveneens een bijdrage geleverd. Het ging hierbij om redactie-werkzaamheden en het analyseren van juridische problemen. Het tijdsbeslag voor hen samen kan gelijk worden gesteld met twee à drie maanden voltijdse inzet van één medewerker.

2

Heeft de Rekenkamer alle stukken van het kabinet ontvangen waarom zij gevraagd heeft voor de samenstelling van dit rapport?

Tijdens het onderzoek hebben de onderzoekers meermalen archiefmateriaal ontdekt waarvan het bestaan in eerste instantie was ontkend.

Een aantal expliciet bij het Ministerie van Financiën opgevraagde stukken is ondanks herhaaldelijk aandringen niet verkregen. Het betreft hier met name stukken die betrekking hebben op de technolease (Philips en Fokker) die zich bevonden in het archief van de Inspecteur Belastingdienst Grote Ondernemingen te Amsterdam.

3 en 4

Wat verstaat de Rekenkamer onder «gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn»? Kan zij hiervan een definitie geven?

Kan een nadere toelichting worden gegeven op wat precies wordt bedoeld met gegevens «die naar hun aard» vertrouwelijk zijn? Welke objectieve criteria hanteert de Rekenkamer of bepaalde relevante informatie vertrouwelijk moet blijven? (p. 5, 17 en 61)

De Comptabiliteitswet schrijft voor dat de Rekenkamer «gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn» ook vertrouwelijk rapporteert. Voor het vaststellen van deze vertrouwelijkheid hanteert zij objectieve criteria die in algemene zin vastliggen in de Wet openbaarheid van bestuur; uit de wetsgeschiedenis van de Comptabiliteitswet blijkt dat dit ook beoogd is. Ook houdt zij daarbij rekening met omstandigheden als de inhoud van de

gegevens, de actualiteit van informatie, de context en dergelijke. De objectieve criteria bieden geen ruimte voor belangenafweging. Wel behoort het tot de competentie van de Rekenkamer vast te stellen of er sprake is van naar haar aard vertrouwelijke informatie. Een dergelijke competentievraag hoort van nature thuis bij organen die geen hoger overheidsgezag boven zich kennen. Zo interpreteren en bepalen de Hoge Raad der Nederlanden en de Nationale Ombudsman binnen de grenzen van respectievelijk art. 112 van de Grondwet en de Wet Nationale Ombudsman uiteindelijk de eigen competentie.

Als vertrouwelijk beschouwt de Rekenkamer conform de Wet openbaarheid van bestuur in ieder geval:

- gegevens die de eenheid van de Kroon betreffen;
- gegevens die de veiligheid van de Staat betreffen;
- gegevens die de persoonlijke levenssfeer betreffen, en
- vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens.

De voor de rapportage relevante gegevens die «naar hun aard vertrouwelijk zijn» betreffen vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens. Dit criterium is tweeledig. Ten eerste moet het bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen en ten tweede moeten deze gegevens vertrouwelijk zijn meegedeeld aan de overheid. Er is sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Ook als bedrijfs- en fabricagegegevens niet langer door het bedrijf zelf of een rechtsopvolger worden uitgebaat, bijvoorbeeld na faillissement, behouden zij hun vertrouwelijkheid zolang zij op zichzelf een objectieve economische waarde hebben.

Overigens kunnen gegevens die oorspronkelijk vertrouwelijk waren door tijdsverloop dat karakter verliezen.

De gegevens moeten vertrouwelijk zijn meegedeeld of althans zijn verstrekt in een contact dat het betrokken bedrijf redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen. Bedrijfs- en fabricagegegevens die door het betrokken bedrijf openbaar zijn gemaakt, of waarvan het betrokken bedrijf heeft toegestaan dat ze openbaar worden gemaakt, zijn daarmee niet meer naar hun aard vertrouwelijk.

Deze lijn wordt onderschreven door de heer mr. H.J.L. van de Linde, plv. chef van de Stafafdeling Constitutionele Zaken, Wetgeving en Internationale Aangelegenheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en door de heer mr. W.G. van Hassel (Trenité van Doorne advocaten en notarissen). De door hen uitgebrachte adviezen worden hierbij vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekt.

De Rekenkamer heeft conform het bovenstaande gehandeld. Hat rapport bevat dus geen gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn.

5

Kan een nadere toelichting worden gegeven op de wijze waarop de Rekenkamer de overwegingen van de zijde van de regering bij het onderhavige rapport heeft betrokken? (pag. 5 en 61)

De Rekenkamer was getroffen door de omvang en de scherpte van de reacties van de ministers. Deze zijn ook daarom zeer zorgvuldig bestudeerd, wat onder meer inhield dat punt voor punt de onderzoeksgegevens gecheckt werden en bij de geringste twijfel nader onderzoek verricht werd. Dit proces resulteerde in een interne werkboek waarin naast de

gekritiseerde passages de letterlijke commentaren van de bewindspersonen en de reacties van de onderzoekers zijn opgenomen. Toen de Rekenkamer voor de tweede keer een uitvoerig commentaar van de ministers ontving – dat overigens weinig nieuwe gezichtspunten bevatte – werd dezelfde procedure gevolgd. De door de regering naar voren gebrachte overwegingen waren voor de Rekenkamer tevens aanleiding externe adviezen in te winnen aangaande de opzet, werking en fiscale gevolgen van de technolease Fokker (1994) en de werking van artikel 67 AWR. Op basis van de twee werkboeken en de ontvangen adviezen werd de tekst van het conceptrapport uiteindelijk op onderdelen aangepast en verduidelijkt. Voor wezenlijke bijstellingen van het rapport zag de Rekenkamer echter geen noodzaak.

6

Is binnen het werkcontact zoals dat reeds enige jaren functioneert tussen de nationale rekenkamers over vormen van nationale steunverlening ook de definitie onderwerp van overleg? Sluiten de andere Rekenkamers ook aan bij de uitspraken van het Europese Hof? Hoe verloopt het contact hierover met de Europese Commissie? Kan de Rekenkamer een overzicht geven van alle vormen van steunverlening zoals tot op heden uit rapportages uit andere lidstaten van de Rekenkamers tevoorschijn is gekomen? M.a.w. kan een overzicht worden samengesteld?

Vanaf het moment dat de Rekenkamer de problematiek inzake de aanmelding van steunmaatregelen in Europees verband aan de orde heeft gesteld (december 1992), speelt zij als lid-rapporteur van de destijds ingestelde werkgroep een actieve rol bij het nader op elkaar afstemmen van het controlebeleid van de verschillende nationale controle instanties (NCI's) op het onderhavige terrein. Om een compleet beeld te krijgen van de ontwikkelingen op dit terrein wordt thans in werkgroepverband onder andere de jurisprudentie respectievelijk het beleid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en de Europese Commissie bestudeerd, alsmede het mede hierop gebaseerde beleid van de NCI's. Ook de grote verscheidenheid aan communautaire regelgeving die betrekking heeft op nationale steunverlening op de verschillende beleidsterreinen is onderwerp van gesprek. In dit verband komt ook de hieraan ten grondslag liggende ruime definitie van steunmaatregelen, zoals omschreven in het EG-Verdrag, aan de orde. In het kader van de werkgroep is afgesproken dat de NCI's bijzondere vormen van steunverlening waarop zij in hun land zijn gestuit ter kennisneming van de werkgroep brengen. Tal van steunverleningsvormen zijn inmiddels aangeleverd. De werkgroep streeft ernaar om eind 1997 haar bevindingen op dit terrein aan het Contact Comité van Presidenten te rapporteren. Een overzicht van vormen van steunverlening zal van deze rapportage deel uitmaken.

Gezien de belangrijke rol die de Europese Commissie op het onderhavige terrein speelt heeft het Contact Comité in november 1996 besloten op informele wijze met deze instelling in contact te treden. Dit initiatief zal in de toekomst op het onderhavige terrein moeten leiden tot een goede informatievoorziening door de Commissie op een eventueel verzoek van een NCI. (Zie bijlage 1).¹

7 en 8

Op grond waarvan is de selectie van de 5 onderzochte steunoperaties tot stand gekomen?

Wat verstaat de Rekenkamer precies onder «Financiële relaties van de Staat met grote bedrijven»?

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De Rekenkamer heeft bij de opzet van dit onderzoek gekeken naar bedrijven waarmee de Staat meervoudige financiële relaties onderhield. Dat wil zeggen zowel deelnemingen in het aandelenkapitaal als het verschaffen van (achtergestelde) leningen. Vervolgens heeft de Rekenkamer gekozen voor bedrijven waarbij deze financiële relatie in de laatste jaren belangrijke wijzigingen had ondergaan. Dossiers kortom die zicht boden op belangrijke beleidsprocessen en -beslissingen met betrekking tot het verlenen van steun.

9

Is de Rekenkamer van mening dat de aanwezigheid van de beschrijving van de clusters tot andere besluitvorming zou hebben geleid?

Dit is niet ondenkbaar. Een beschrijving van de clusters zou aan het licht hebben gebracht of de bedrijven al dan niet de kern vormden van een cluster. Alleen dan zouden ze volgens de nota «Industriebeleid in de jaren negentig» voor steunverlening in aanmerking mogen komen. Daarnaast had een beschrijving van de clusters een antwoord kunnen geven op de door de RSV-enquête gestelde proportionaliteitsvraag.

10 en 11

Wat moet naar de mening van de Rekenkamer worden verstaan onder «de vereiste proportionaliteit tussen steunverlening en behoud van arbeidsplaatsen»? (blz. 8)

Van welke vereiste proportionaliteit tussen steunverlening en behoud van arbeidsplaatsen is uitgegaan? Zijn hierin ook indirecte arbeidsplaatsen betrokken?

De verhouding tussen het bedrag aan steun (in welke vorm dan ook) en de direct en indirect (te) behouden arbeidsplaatsen mag volgens de RSV-normen van 1984 niet meer bedragen dan enkele tienduizenden guldens per arbeidsplaats.

12

Welke criteria en argumenten zouden in een reddingsplan opgenomen moeten worden? Kunnen deze ook variëren naar de aard van de economische situatie op de wereldmarkt? Kan de bedrijfseconomische invalshoek een onderdeel hiervan uitmaken? Zijn deze criteria bedrijfseconomisch? Zijn ze juridisch?

Bij een reddings- of steunoperatie zou de Staat op basis van een door het bedrijf aangeleverd businessplan zelf een reddingsplan moeten opstellen. Dit reddingsplan dient de door de Staat te spelen rol te bevatten. Daarbij kan gedacht worden aan:

- mogelijke negatieve gevolgen voor het niet verlenen van steun bijvoorbeeld voor de directe en indirecte werkgelegenheid;
 - beschrijving van de steunvorm;
 - de aan de steun te stellen voorwaarden;
 - de wijze van rapportage van het bedrijf aan de Staat;
 - de wijze van toezicht op bijvoorbeeld de naleving van de voorwaarden;
 - de te bereiken doelstelling;
 - mogelijkheden van tussentijds ingrijpen;
 - beschrijving van het moment van terugtrekking van de Staat.
- Deze punten kunnen zowel bedrijfseconomisch als juridisch zijn.

13

Moet afwenden van een faillissement geen voorrang verkrijgen boven de vraag of er rendementsherstel kan plaatsvinden in wellicht uitzonderlijke gevallen?

Hoewel dit eigenlijk geen vraag voor de Rekenkamer maar voor de minister van Economische Zaken is, wijst de Rekenkamer er op dat het beleid sedert midden jaren tachtig er op gericht is geweest van de zijde van de Staat niet mee te werken aan verliesfinanciering. Bij bevestigende beantwoording van de vraag zou hiervan sprake zijn. Na de RSV-enquête heeft de Tweede Kamer onderschreven dat verliesfinanciering geen optie meer is.

De nota «Industriebeleid in de jaren negentig», waarin de minister van Economische Zaken zijn industriebeleid codificeerde, stelt drie uitdrukkelijke voorwaarden waaronder bij hoge uitzondering steunverlening aan bedrijven in moeilijkheden kan plaatsvinden:

- het bedrijf dient tot de kern van een cluster te behoren;
- er dient uitzicht te zijn op werkelijke continuïteit in de toekomst;
- naast de overheid dienen natuurlijke marktpartijen (banken, financiële instellingen, aandeelhouders) bereid te zijn een substantiële bijdrage te leveren tegen vergelijkbare condities als de Staat.

14

Is een «standaardaanpak in de vorm van een draaiboek» niet in tegenspraak met «maatwerk»? (blz. 11)

Neen. Het draaiboek zou een checklist moeten bevatten die aangeeft welke informatie standaard nodig is, wat daarvoor doorlopend beschikbaar moet zijn, welke elementen van een reddingsplan ingevuld moeten zijn, welke voorwaarden in elk geval gesteld moeten worden, welke regeling voor het toezicht getroffen is, welke eisen de Europese regelgeving stelt, met welke adviseurs voor welke typen vraagstukken goede ervaringen zijn opgedaan, etc. De uitwerking zelf is en blijft maatwerk. Gepleit is kortom voor een aanpak waarmee in andere sectoren van het openbaar bestuur goede ervaringen zijn opgedaan.

15

De Rekenkamer gaat bij haar onderzoek uit van de Industriebrief van 24 februari 1993 die op haar beurt de beleidslijn vastlegde voor de financiële relaties tussen de overheid en enkele grote industriële ondernemingen, zoals die eind jaren 80 en 90 vorm hadden gekregen. Toch besluit de Rekenkamer pas eind 1994 (dus anderhalf jaar na het verschijnen van de Industriebrief) een onderzoek te gaan doen naar deze relaties. Wat is hiervan de reden geweest?

Zie het antwoord op vraag 1. De Rekenkamer was medio 1993 reeds met een oriëntatie-onderzoek begonnen.

16

De Rekenkamer constateert dat een eenduidige definitie van het begrip «steun» ontbreekt in het verslag van de RSV-enquêtecommissie. Zij sluit zelf aan bij een arrest van het Europees Hof uit 1961 (zaak 30/59). Bekritiseert zij hiermee in wezen niet impliciet het werk van de RSV-enquêtecommissie (waar zij weer wel bij aanhaakt voor wat betreft de overige door de commissie vastgestelde normen). Immers, ook de RSV-enquêtecommissie is gedurende haar werkzaamheden zonder twijfel op de hoogte geweest van deze definitie van steun van het Europese Hof, doch heeft zich daar kennelijk om haar moverende redenen niet bij willen aansluiten. (blz. 12)

De Rekenkamer heeft geen kritiek op de RSV-enquêtecommissie willen formuleren. Zij achtte het voor haar onderzoek van belang uit te gaan van een eenduidige, in officiële beleidsstukken terug te vinden definitie van steun. Deze kon zij in het verslag van de commissie noch in andere beleidsstukken vinden. Om toch aan te kunnen sluiten bij een relevante

externe omschrijving, heeft zij gekozen voor de definitie van het Europese Hof, ook al omdat deze jurisprudentie de lidstaten bindt.

17

De Algemene Rekenkamer sluit zoals gezegd voor wat betreft de definitie van «steun» zelf aan bij een arrest van het Europees Hof uit 1961 (zaak 30/59). In hoeverre wordt deze praktijk gevolgd voor nationale rekenkamers uit ander EU-lidstaten? Hebben die soortgelijke onderzoeken uitgevoerd als het onderhavige van de Rekenkamer? (blz. 12)

Ten aanzien van de steunverleningsproblematiek baseren de nationale controle instanties zich op de regelgeving, mededelingen en besluiten van de Europese Commissie en de toenemende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Slechts een aantal rekenkamers heeft voorbeelden van steunverlening aangegeven waarmee zij tijdens controles zijn geconfronteerd. Het is de Algemene Rekenkamer niet bekend of deze onderzoeken op een soortgelijke wijze zijn uitgevoerd als het onderhavige. De Algemene Rekenkamer heeft in Europees kader bepleit om tot een uitwisseling van meer praktische ervaringen op het onderhavige terrein te komen. Vooralsnog wordt hierop door de andere nationale rekenkamers terughoudend gereageerd. Wel hebben de presidenten tijdens de laatste bijeenkomst van het Contact Comité van afgelopen november het belang van een gezamenlijke lijn inzake deze problematiek onderkend. Zie de in bijlage 1 opgenomen resolutie die op 20 november jl. te Luxemburg is aangenomen door het Contact Comité. Sommige lidstaten als België willen nu reeds verder gaan.

18

De Rekenkamer beredeneert haar keuze voor onderzoek naar Fokker, NedCar en DAF, maar noemt terloops ook KLM, Hoogovens en UCN. Kan de basis voor keuze voor het onderzoek naar eerstgenoemden nader worden toegelicht? (blz. 12)

Zie het antwoord op de vragen 7 en 8

19

Wat was de reden voor intrekking respectievelijk opheffing van de na de RSV-enquête in het leven geroepen regeling Herstelfinanciering en het College van Advies voor Herstelfinanciering? (blz. 13)

In het Besluit van 29 juli 1991 (Stcrt. 31 juli 1991) geeft de minister van Economische Zaken de volgende toelichting:

«De onderhavige regeling strekt ertoe de Regeling herstelfinanciering 1984 in te trekken. In deze regeling was het beleid vastgelegd ter zake van het verstrekken van steun aan individuele bedrijven, die in continuïteitsmoeilijkheden verkeerden of dreigden te geraken. Achtergrond van dit beleid was de zeer grote werkloosheid in delen van ons land. Dit beleid is inmiddels verlaten. Sedert 1986 zijn geen aanvragen meer behandeld. Sedert 1988 is er ook geen commiteringsruimte meer op de EZ-begroting. Een regeling als deze past niet meer in het huidige beleid. Met uitdrukkelijke intrekking ervan wordt de duidelijkheid gediend.»

20

Is de Rekenkamer bereid:
– *de normen zoals ontleend uit de conclusies van de RSV-enquêtecommissie;*
– *de criteria zoals ontwikkeld door het College van Advies voor Herstelfinanciering;*
– *de criteria uit de nota «Economie met open grenzen»;*

*– de criteria uit de Industriebrief (1993),
expliciet, zo mogelijk in citaatvorm op een rij te zetten?*

Zie het antwoord op vraag 23.

De criteria zoals ontwikkeld door het College van advies voor Herstel-
financiering staan vermeld op blz. 14 van het rapport.

In de nota «Economie met open grenzen» introduceerde de minister van
Economische Zaken het clusterbeginsel.

De criteria uit de Industriebrief zijn terug te vinden bij het antwoord op
vraag 13.

21

*Zijn er bij deze afzonderlijke categorieën van beoordelingsnormen
destijds ook normen voor besloten behandeling aan de orde geweest?
Kan een toelichting worden gegeven? (pag. 15, 16 en 17)*

Dit aspect is niet aan de orde geweest. Het besloten overleg is indertijd
ingesteld om tegemoet te komen aan het probleem dat aan de orde werd
gesteld in de slotconclusies van de RSV-enquête:

«Een onderdeel van de legpuzzel waarover de Kamer niet of in
onvoldoende mate beschikte was een lopend beeld van de interne situatie
bij RSV; bestuurlijk, organisatorisch, financieel en commercieel. Dit soort
bedrijfsinformatie kan dikwijls niet publiekelijk worden verschaft zonder
de belangen van het bedrijf (en van het steunbeleid) te schaden. Maar er
moeten wegen te vinden zijn om de fractievoorzitters en woordvoerders
op vertrouwelijke wijze te informeren over feiten en ontwikkelingen die in
hoge mate bepalend zijn voor het succes of falen van het door de kamer
te controleren beleid.» (Verslag RSV-enquête, Tweede Kamer, vergaderjaar
1984–1985, 17 817, nr. 16, blz. 458)

22

*Acht de Rekenkamer de checklist een daadwerkelijke reële opsomming
van voorwaarden waaraan cumulatief voldaan moet worden? Of betreft
het hier meer een beschrijving van normen op basis waarvan steunver-
lening in abstracto plaatsvindt? (blz. 15 e.v.)*

Neen. Het gaat hier om lijst van aandachtspunten en ervaringsgegevens
die van nut kunnen zijn bij de behandeling van een steunaanvraag. Zie
verder het antwoord op vraag 14.

23

*Kan van de normen aangegeven worden hoe expliciet ze in officiële
beleidstukken aangetroffen zijn? (blz. 15)*

In bijlage 2 is de vraag in detail beantwoord. De Rekenkamer merkt ten
aanzien van het normenkader op dat zij zich daarbij rekenschap heeft
gegeven van de ontwikkeling in de tijd. Er heeft geen toetsing plaatsge-
vonden aan normen die niet golden ten tijde van de steunoperaties. Van
enige terugwerkende kracht van normen is geen sprake geweest.

24

*De Europese Commissie hanteert krachtens artikel 93 [bedoeld wordt 92
– AR] twee belangrijke ijkpunten. Het eerste is het proportionaliteits-
beginsel, dat stelt dat niet meer steun verleend wordt dan absoluut
noodzakelijk is. Het tweede is het «Market Economy Investor Principle»,
volgens welk de overheid zich moet opstellen als rationele aandeelhouder
en zich af moet vragen of de investering rendabel en reëel is. Heeft de
Rekenkamer bij de beoordeling van de financiële relaties dezelfde
ijkpunten gehanteerd als de Europese Commissie?*

De Rekenkamer heeft niet getoetst aan de EG-normen voor steunverlening. Zij heeft slechts het proces in kaart gebracht en heeft daarbij onderzocht of aandacht is besteed aan het normenkader dat uit het geformuleerde beleid voortvloeit. Zij heeft weliswaar onderzocht of het moment van melding correct was, maar doet geen uitspraken over het al of niet strijdig zijn van de steunoperaties met artikel 92 van het EG-verdrag.

25

Is het naar de mening van de Rekenkamer mogelijk meer steun dan enkele tienduizenden guldens per te behouden arbeidsplaats te verlenen?

Het normbedrag van enkele tienduizenden guldens dateert van 1984. Het is aan de regering en de Staten-Generaal om zonodig deze norm aan te passen.

26

Kan onder een door de minister aangestelde adviseur ook een commissaris verstaan worden?

Nee. Zie hierover de nota Commissarissen van overheidswege (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 064, nr. 2). De leden van de Raad van Commissarissen dienen zich te richten op het belang van de vennootschap en te handelen zonder last of ruggespraak. De minister van Economische Zaken heeft daarom besloten om bij NedCar een extern adviseur aan te stellen.

27

Hoe is de normatiek aangepast na commentaar van de regering? (blz. 17)

In hun eerste reactie (24 april 1996) wezen de bewindslieden op het feit dat de Rekenkamer normen met terugwerkende kracht zou hebben toegepast. Zij zou de Industriebrief verkeerd hebben geïnterpreteerd; het normenkader zou ten onrechte geconcentreerd zijn rond de clusterbenadering. De normen zijn naar aanleiding van het commentaar van de regering als zodanig niet aangepast. In het rapport is omwille van de duidelijkheid meer aandacht besteed aan de totstandkoming van de normatiek in de tijd (par. 1.2.3.1 t/m 1.2.3.5, blz. 13 t/m 15). De Rekenkamer heeft de operatie Fokker 1987 niet getoetst aan de clusterbenadering ook al rechtvaardigde de minister van Economische Zaken deze steunoperatie in termen die een sterke verwantschap vertonen met de clusterbenadering (par. 2.1, blz. 18).

De overige in het onderzoek betrokken operaties dateren alle van na de formulering van de clusterbenadering als officieel beleid. Overigens is de inhoud van de normen als zodanig door de minister in het geheel niet bestreden.

28

Waarom is de clusterbenadering als hoofddoelstelling gekozen? Wordt daarmee een beleidsstandpunt van het kabinet gevolgd? (blz. 18)

De clusterbenadering is als hoofddoelstelling gekozen omdat een aantal van de overige normen een antwoord op de clustervraag veronderstellen.

29

De Rekenkamer constateert een gebrek aan kwantificering van de clusters rond Fokker, DAF en NedCar. Een dergelijke kwantificering ontbreekt echter ook aan het toetsingskader dat verwoord is in de

Industriebrief 1993. Hoe gebruikt de Rekenkamer kwantitatieve gegevens dan als criterium?

De Rekenkamer stelde vast dat elke uitwerking van de clusters rond Fokker, DAF en NedCar ontbrak. Gefundeerde beleidsmatige uitspraken over de clusters kunnen slechts gedaan worden aan de hand van kwantitatieve gegevens over: aantal bedrijven, aantal werknemers, gekwantificeerde onderlinge afhankelijkheid, eventuele internationale spreiding, mate van toegevoegde waarde (technologie).

30

Onder de punten H en I worden door de Rekenkamer zelf twee normen toegevoegd aan de aanbevelingen van de RSV-enquêtecommissie en het EZ-beleid, te weten evaluatie en integriteit. Waarom worden deze niet, evenals de andere gehanteerde normen, in het kader van de overzichtelijkheid van het rapport apart uitgewerkt?

In paragraaf 1.2.3.6 is de oorsprong van deze normen terug te vinden.

31

Kan de Rekenkamer een nadere toelichting geven op de conclusie die getrokken wordt dat uit de wetenschappelijke literatuur op het terrein van de Nederlandse vliegtuigindustriecluster op te maken valt dat van een cluster rond Fokker nauwelijks sprake was en voorzover daarvan wel sprake was, dit cluster internationaal van aard was? (blz. 19 en 20)

In het boek «Clusters en concurrentiekracht, Naar een nieuwe praktijk in het Nederlandse bedrijfsleven?» (noot 20 van het rapport), wordt gesteld dat het cluster rond Fokker beperkt is en geconcludeerd «voor zover er sprake is van clustervorming in de vliegtuigindustrie is deze vooral internationaal. Hierdoor wordt de toegang tot de markt voor nationaal georiënteerde toeleveranciers steeds moeilijker. Gespecialiseerde toeleveranciers moeten zich meer op de internationale markt begeven om hun concurrentiepositie te behouden. Een probleem hierbij is dat de Nederlandse toeleveranciers relatief laagwaardig zijn en de meest hoogwaardige componenten uit het buitenland komen.» (blz. 69 en 70). Zie overigens ook blz. 21 van het rapport, alsmede de noten 24, 25 en 26 op blz. 63–64.

32

De Rekenkamer verwijst naar een oproep uit 1988 van de NIVR om een beleidsvisie op de toekomst van de Nederlandse vliegtuigindustrie te ontwikkelen en interpreteert dit zelf als een oproep tot het in kaart brengen van het cluster rond Fokker. Echter, de clusterbenadering behoorde op dat moment niet tot bestaand EZ-beleid. De Rekenkamer schrijft immers op pag. 14 en pag. 55 dat de clustergedachte pas in 1990 werd geïntroduceerd in de nota «Economie met open grenzen». Is het in dat licht niet enigszins verwonderlijk dat de Rekenkamer zich naar eigen zeggen slechts beziggehouden heeft met toetsing van normen op basis van met name de RSV-enquêtecommissie en bestaand EZ-beleid? (blz. 19)

Zoals op blz. 18 van het rapport gesteld wordt, was de clustergedachte, ondanks dat hij nog niet met die term werd aangeduid, voor de minister de legitimatie voor de operatie Fokker 1987. In de Tweede Kamer verklaarde hij: «Fokker is niet alleen van bijzonder belang voor de 11 000 medewerkers maar ook voor de medewerkers van alle toeleveranciers. Fokker heeft daarnaast een uitstraling naar scholen, zoals de HTS in Haarlem, de TU in Delft en het NLR, terwijl Fokker ook zorgt voor een belangrijke spin-off. Fokker is in feite een etalage van nieuwe techno-

logieën onder andere op het vlak van de ruimtevaart.» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 200, XIII, nr. 79, blz. 5)

Zie ook het antwoord op vraag 23 en bijlage 2.

33

Waaruit blijkt dat de werkgelegenheid geen expliciete doelstelling was bij de steunverlening aan Fokker in 1987 en 1992?

De Rekenkamer wil graag aannemen dat behoud van werkgelegenheid bij de genoemde operaties een rol speelde. Schriftelijk materiaal dienaangaande werd echter in de bestudeerde dossiers niet aangetroffen. Op verzoek kon enig overzicht ook niet worden getoond.

34

De Rekenkamer constateert dat het cluster rond Fokker inmiddels in kaart is gebracht in het TNO-rapport «De betekenis van Fokker voor Nederland» uit september 1995. Doet de samenvatting die in het Rekenkamerrapport van de uitkomsten wordt gegeven recht aan de uitkomsten van dit onderzoek? Vergelijk de samenvatting die Het Parool d.d. 21 september 1995 publiceerde: «De luchtvaartindustrie in Nederland, die ruim honderd grote en kleine bedrijven en instellingen omvat, biedt werk aan tenminste 63 000 mensen. De totale omzet bedraagt ongeveer negentien miljard gulden, bijna 3,5 % van het nationale inkomen. Die bedrijven zijn nauw met elkaar en met onderzoeks- en onderwijsinstellingen verbonden. Dat is tegelijkertijd de kracht en de zwakte ervan. Valt een van de grote spelers, zoals Fokker, weg dan wordt op termijn de hoogwaardigheid van het hele cluster bedreigd, omdat dan de kruisbestuiving wegvalt.» (blz. 20)

De conclusies van het in opdracht van Fokker uitgevoerde TNO-onderzoek sluiten niet aan op de bevindingen. Deze bevindingen geven aan dat Fokker in het luchtvaartcluster slechts een bescheiden rol speelt. Dit beeld komt naar voren door de tabel over de wederzijdse afhankelijkheid binnen het luchtvaartcluster (tegenover blz. 4) te leggen naast de tabel waarin de kengetallen van het luchtvaartcluster zijn opgenomen. (Vierde blad van de inleiding, zonder nummer).

Zie overigens ook blz. 21 van het rapport. De genoemde bladzijden van het TNO-onderzoek zijn te vinden in bijlage 3.

35

De Algemene Rekenkamer concludeert dat behoud van werkgelegenheid noch in 1987, noch in 1992 een expliciete doelstelling is geweest bij de steunverlening aan Fokker: «Bij deze operaties ging het vooral om het behoud van technologische kennis.» Is de Rekenkamer niet met onder meer de OESO van mening dat hoogwaardige technologische kennis dé voornaamste bron van economische groei en dus van werkgelegenheid zal zijn in de komende jaren. Met andere woorden: de werkgelegenheidsdoelstelling is daar dan toch reeds in verdisconteerd? Bovendien het ministerie van EZ voorspelde dat zonder Fokker duizenden arbeidsplaatsen zouden komen te vervallen (blz. 21 onderaan).

De Rekenkamer ontkent niet dat bij Fokker hoogwaardige technologische kennis aanwezig was en dat hierin een bron van werkgelegenheid schuilt. Het ministerie kende echter de opbouw van het cluster niet en kon derhalve de werkgelegenheidsvraag niet beantwoorden.

36

Volgens de Algemene Rekenkamer blijkt uit stukken uit 1987 dat «in elk geval ambtelijk Economische Zaken er toen al naar streefde om het draagvlak definitief te verbreden door het laten overnemen van Fokker.»

Wat impliceert de Rekenkamer met deze opmerking? Dat politici geen ruimte meer hebben om van de mening van hun ambtenaren af te wijken? (blz. 23)

De uit het rapport aangehaalde passage betreft een feitelijke constatering en bevat geen waardeoordeel.

37

Waarop baseert de Algemene Rekenkamer de uitspraak dat zij ervan uit gaat «dat het ministerie zich voor het eerst in 1991 met het oog op samenwerkingsmogelijkheden voor Fokker nader op de hoogte stelde van de activiteiten van andere overheden op het gebied van ondersteuning van vliegtuigbouw.» (blz. 24)

In de dossiers van vóór die datum heeft de Rekenkamer geen stukken aangetroffen die op dit punt betrekking hadden.

38

De Algemene Rekenkamer heeft kritiek op het feit dat het ministerie geen zicht had op de werkgelegenheidseffecten in het geval van niet-steunverlening omdat de clusters niet in kaart waren gebracht. Is dit een niet al te theoretisch ingegeven conclusie? Immers, zeker een exportland als Nederland is dermate gevoelig voor conjunctuur van de wereldhandel (vgl. effecten dollarkoers op resultaten Fokker) dat zulks vrijwel onmogelijk is. Indien deze lijn van de Rekenkamer doorgetrokken wordt, dat is alleen voor Melkert-banen het aantal gecreëerde banen en de prijs per baan van te voren in kaart te brengen. Bovendien, heeft de Algemene Rekenkamer overigens recentelijk niet een nogal kritisch rapport aan deze banen gewijd? (blz. 25)

De Rekenkamer wijst erop dat de criteria voor steunverlening niet door haar maar door de regering en de Staten-Generaal zijn vastgesteld. Het hanteren van het clusterprincipe betekent dat ook naar de effecten van niet-steunverlening gekeken wordt. Dit kan geen ander doel dienen dan duidelijkheid te scheppen in vragen als deze. Indien de clusters in kaart zijn gebracht zal steunverlening eerder «objectief» te rechtvaardigen zijn, omdat bij de beantwoording van de proportionaliteitsvraag tevens de indirecte werkgelegenheid meegewogen kan worden.

Ook als het gaat om Melkert-banen dringt de Rekenkamer aan op het creëren van duidelijkheid, opdat de effectiviteit van het beleid beoordeeld kan worden. Het bedoelde rapport zouden wij zelf overigens als gematigd positief willen kenschetsen.

39

Heeft de Algemene Rekenkamer een poging gedaan de prijs per te behouden arbeidsplaats te berekenen die via steunverlening betaald is? (blz. 25)

Omdat het Ministerie van Economische Zaken niet beschikte over de cijfers van de indirecte werkgelegenheid kon deze berekening niet worden gecontroleerd dan wel gemaakt.

40

De Rekenkamer verbaast zich erover dat het ministerie van SoZaWe niet systematisch bij de steunverleningsoperaties is betrokken. Is dit niet ver gezocht? Het ministerie is toch ook niet betrokken bij discussies over de exportkredietverzekering; het bereik van die verzekering heeft ook belangrijke consequenties voor de werkgelegenheid in een exportland als Nederland. En een deel van exportkredietverlening betreft ook steunver-

lening. Anders zou er ook geen reden zijn om in OESO-kader tot afspraken hieromtrent te geraken. (blz. 25)

In verband met de toepasselijkheid van het proportionaliteitsbeginsel (zie het antwoord op de vragen 10 en 11) had de Rekenkamer die betrokkenheid niet onlogisch gevonden.

41

Wat is de reden dat er niet is onderzocht of rendementsherstel onderdeel was van de bedoelingen van DASA?

De Rekenkamer heeft geen controlebevoegdheden bij DASA. Voorts beschikte het Ministerie van Economische Zaken zelf niet over toereikende informatie om dit na te kunnen gaan. Zo beschikte het ministerie niet over het plan Fokker-alliance 1994 van DASA dat hierin wellicht duidelijkheid had kunnen brengen.

42

De doelstelling van een onderneming, een enkele uitzondering daargelaten, is nog steeds het behalen van een goed rendement, ter continuering van die onderneming. Is het niet verwonderlijk om te veronderstellen dat steunverlening niet gericht was op rendementsherstel? (blz. 25)

De eis van het gericht zijn van steunverlening op structureel rendementsherstel is expliciet door de regering en de Staten-Generaal in de normen voor steunverlening opgenomen, teneinde situaties van verliesfinanciering ter overbrugging van moeilijke tijden te voorkomen.

43

De externe evaluatie m.b.t. de steunverlening rond NedCar concludeerde dat het werkgroep-principe in opzet goed was onderbouwd. Niettemin werd tevens vastgesteld dat deze werkgroep teveel was ingesteld op «brandjes blussen». Is dit niet in algemeenheid het probleem van het Nederlandse Industriebeleid? (blz. 28)

Het onderzoek van de Rekenkamer betreft de uitvoering van dat beleid. Het beleid zelf was er juist op gericht «brandjes blussen» te voorkomen.

44

In het dossier NedCar in het bijzonder constateert de Rekenkamer een competentiestrijd tussen de ministeries van Financiën en van Economische Zaken. Is er een wezenlijke oplossing voor dit probleem? De praktijk kent immers vele voorbeelden van het adagium «Where you stand, depends on where you sit». (blz 29)

De geconstateerde competentiestrijd hield in dat zich meer verschillen van inzicht voordeden dan op basis van de verschillende functionele verantwoordelijkheden te verwachten was. De uiterlijke eenheid van de werkgroepen bleek geen waarborg voor het vermijden van deze competentiegeschillen. In het rapport is aangegeven waar deze schadelijk zijn geweest voor het besluitvormings- en onderhandelingsproces. Aandacht voor heldere afspraken en communicatie kan dit voorkomen.

45

Hebben de door de Rekenkamer gesignaleerde irritaties tussen de beide departementen, namelijk EZ en Financiën, ook gevolgen gehad voor het onvoldoende informeren van de Tweede Kamer? (blz. 29)

Of de Tweede Kamer in vertrouwelijk overleg is geïnformeerd over de verschillende standpunten van de ministeries heeft de Rekenkamer niet na kunnen gaan.

46

Vanaf wanneer is aan de eis van het zoeken naar een partner voor Fokker weer een hogere prioriteit toegekend? (blz. 33)

Uit een verslag van een gesprek van de minister van Economische Zaken met de Raad van Bestuur van Fokker (27-7-1990) blijkt dat Fokker werd gemaand aansluiting te zoeken bij een mogelijk nieuw samenwerkingsverband tussen British Aerospace en het Duitse MBB (voorloper van DASA). Het Fokker-financieel lange-termijn plan van 22-3-1991 ging in op zelfstandige uitbreiding van de activiteiten in de vorm van de geplande Fokker 70. Uit een gespreksverslag van de minister van Economische Zaken met het NIVR van 27-03-1991 blijkt dat de minister van Economische Zaken daarop besloot zelf met zijn Engelse collega te gaan praten over een eventuele samenwerking met British Aerospace. In de nota «Stabilo» – een Fokker-rapport uit mei 1991 besteedde Fokker weer aandacht aan de samenwerkingseis.

47

Waarom werd de Raad van Bestuur van Fokker niet uitgebreid met een vierde persoon? (blz. 34)

De Rekenkamer heeft de redenen daarvoor in het onderzoek niet kunnen vaststellen.

48

Wie was er niet tevreden over de rapportages van de NIB over Fokker. Was de kamer van de ontevredenheid op de hoogte? (blz. 34)

Zowel de beleidsdirectie FZI als een extern adviseur waren niet tevreden. Wellicht is de Kamer in het besloten overleg hiervan op de hoogte gesteld, maar dit heeft de Rekenkamer niet vast kunnen stellen.

49

Beschikt de Algemene Rekenkamer over materiaal, naast een bericht uit de NRC, waaruit blijkt dat de minister van Economische Zaken onmiddellijk na de surséance van betaling bij DAF gekozen had voor een doorzakconstructie? De banken hadden het bedrijf in onderpand en de Staat de kennis. Deze «oplossing» was het meest voordelig voor banken en Staat. Immers daarmee werden schuldeisers afgeschud, arbeiders zonder sociaal plan ontslagen en aandeelhouders hun rechten ontnomen.

Ja. Uit een notitie blijkt dat het Ministerie van Economische Zaken rekening hield met een door de banken voorbereide surséance annex een technisch faillissement. Op 29 januari 1993 schreef de directeur Financiering en Deelnemingen aan zijn minister: «[naam bank] bereidt ons inziens dit scenario voor. De «merites» van dit scenario zijn moeilijk te overzien. Nader overleg met [naam bank] is noodzakelijk. Slaagkans alleen aanwezig als de «doorstart» zeer snel kan». De directeur concludeerde niettemin dat dit scenario het meest waarschijnlijk was. (DAF: FZI SV93011234, nota directeur FD aan minister, d.d. 29 januari 1993, nr. FD93000390)

50

Hoe kan volgens de Rekenkamer het door haar geschetste dilemma worden vermeden dat zowel de overheid als de marktpartijen elkaars deelname als voorwaarde verbinden aan eigen deelname, met als

eindresultaat dat de banken in een dergelijke situatie hun dictaat kunnen opleggen? (blz 37)

Het is niet aan de Rekenkamer deze vraag te beantwoorden.

51

Wat kan de reden geweest zijn dat de bijeenkomst op het Ministerie van Economische Zaken met de banken in het geval van DAF wel slaagde, in tegenstelling tot de bijeenkomst in maart van dit jaar waar de redding van Fokker onderwerp van gesprek was? (blz. 38)

De operatie rond Fokker 1995/1996 behoorde niet tot het onderzoek van de Rekenkamer.

52

Waarom heeft de Rekenkamer de kwestie technolease Philips-RABO niet grondiger onderzocht?

De Rekenkamer heeft de Philips-technolease als referentiemateriaal onderzocht. De financiële relatie van de Staat met Philips viel immers buiten de oorspronkelijke onderzoeksopzet. De Philips-technolease werd mede op verzoek van het Ministerie van Financiën in het onderzoek betrokken omdat alleen dan de Fokker-technolease te begrijpen zou zijn. Voor de Fokker-technolease was namelijk op basis van het gelijkheidsbeginsel zekerheid vooraf gegeven.

53

Kan de Algemene Rekenkamer aangeven wat er is gebeurd tussen 8 juli 1993 en 14 juli 1993?

Voor zover met deze vraag wordt bedoeld op de totstandkoming van de Philips-technolease is vermeldenswaard dat in deze periode overleg plaatsvond tussen de bewindslieden van Financiën, de minister-president en de minister van Economische Zaken, waarbij ook enkele kamerleden waren betrokken. In deze periode werd bovendien een advies ontvangen van de Landsadvocaat.

54

Is de Algemene Rekenkamer nagegaan waarom (juist) prof. dr. J.E.A.M. van Dijck werd gevraagd een extern advies uit te brengen?

Neen.

55

Is de Rekenkamer nagegaan waarom de minister van Economische Zaken dit externe advies heeft gevraagd en niet de staatssecretaris van Financiën?

De Rekenkamer heeft hierover niets in de dossiers aangetroffen.

56

Naast de technolease werden andere vormen van steun overwogen. Welke? (blz. 39)

Het zou gaan om een aanvulling van het risicodragend vermogen.

57 en 58

Enkele kamerleden werden eind april door «Fokker/RABO-bank» geraadpleegd. Er werd aangedrongen op spoed voor wat betreft de technolease in verband met de komende verkiezingen. Bij wie lag het

initiatief, bij Fokker of bij de RABO-bank? Welke kamerleden betraf het hier? (blz. 39)

Kan worden aangegeven wie bedoeld worden met «enkele kamerleden geraadpleegd waren»?

Of het initiatief voor de technolease-Fokker bij Fokker dan wel bij de RABO-bank lag, kon de Rekenkamer niet vaststellen. Blijkens een notitie van de plaatsvervangend thesaurier-generaal van het Ministerie van Financiën aan zijn minister en staatssecretaris dd. 27-4-1994 nr. 40, drongen verschillende kamerleden aan op spoed. De Rekenkamer geeft er de voorkeur aan geen namen van individuele kamerleden te noemen.

59

Wat waren de fiscaal-technische en beleidsmatige bezwaren tegen de Fokker RABO-constructie van de directie Directe belastingen? (blz. 39)

De door de directeur naar voren gebrachte fiscaal-technische bezwaren heeft de Rekenkamer opgenomen in een vertrouwelijke bijlage bij deze antwoorden.

Zijn beleidsmatige bezwaren waren de volgende:

- de voorgelegde constructie bewoog zich, zeker afgemeten aan de inmiddels voortgeschreden gedachtenontwikkeling, ruim buiten het mogelijke c.q. toelaatbare;
- in de toekomst zouden andere bedrijven met belangstelling voor deze constructie geen halt meer kunnen worden toegeroepen;
- RABO en andere banken zouden zich na de Fokker-technolease niet meer geremd weten om technolease transacties te sluiten met bedrijven die – anders dan Fokker – niet in staat zijn om voldoende politieke steun los te maken;
- de technolease was niet «Brussel-proof»;
- de prijs voor deze wijze van steunverlening was onevenredig hoog.
- hij stelde: «uit hetgeen RABO tot nu toe heeft gepresenteerd (en uit de ervaring in de Philips-RABO transactie) leid ik af dat men slechts bereid is lippendienst te verlenen aan de criteria zoals die door de inspecteur zijn geschetst. Een materiële invulling blijft achterwege, kennelijk vanuit de gedachtengang, dat de fiscus, hoe dan ook daartoe gebracht, uiteindelijk bereid zal zijn zich op het papier en niet op de werkelijkheid te richten»;
- het ging voor RABO niet om het verkrijgen van belang bij de know-how maar om de fee.

60

Heeft de Algemene Rekenkamer inzicht verkregen in het waarom van de gewijzigde opvattingen van de staatssecretaris van Financiën ten aanzien van de technolease-constructie? (blz. 40)

De Rekenkamer beschikt slechts over enkele via informele contacten en aan perspublicaties ontleende aanwijzingen, die onvoldoende basis geven voor een uiteenzetting.

61

Door wie werden ten departemente vraagtekens gezet of er op het Ministerie van Economische Zaken wel de benodigde deskundigheid voorhanden was om zich met verschillende activiteiten van NedCar bezig te houden? (blz. 41)

Deze vraagtekens werden door de beleidsdirectie die zich met deze problematiek bezighield (FZI) zelf geplaatst.

62

Om hoeveel overlegsituaties tussen de regering en de Kamer ging het waarvan de Algemene Rekenkamer de banden had willen beluisteren? Betrof het ook banden van overlegsituaties tussen de Kamer en ondernemingen?

Welk beleidsterrein haar onderzoek ook betreft, de Rekenkamer vormt zich altijd een beeld van de informatieverzorging van de Staten-Generaal van de zijde van de verantwoordelijke bewindspersoon. Hiervoor worden in de eerste plaats openbare kamerstukken gebruikt. Zonodig worden daarnaast ook verslagen van vertrouwelijk overleg geraadpleegd, welke in het algemeen worden aangetroffen in de departementale dossiers. Bij het onderhavige onderzoek vormde de afwezigheid van schriftelijke verslagen een complicatie. Vandaar het verzoek om gemaakte bandopnamen te mogen beluisteren.

Het ging om de bandopnamen van al het vertrouwelijke overleg tussen de regering en de Tweede Kamer inzake de te onderzoeken steunoperaties. Naar de overlegsituaties tussen de Kamer en de ondernemingen is uiteraard niet gevraagd. De Rekenkamer wilde vaststellen in welke mate de regering de Kamer overeenkomstig de RSV-normen had geïnformeerd en welke toezeggingen zij aan de Kamer had gedaan. Vergelijk ook het antwoord op vraag 21 juncto de norm F uit bijlage 2.

63

Wat is het oordeel van de Rekenkamer over de argumenten van de voorzitter van de Tweede Kamer dat de Algemene Rekenkamer geen toegang kreeg tot deze bandopnamen? (blz. 42) Wat is het oordeel van de Rekenkamer over het wissen van deze banden nadat zij waren opgevraagd?

De Rekenkamer erkent de bevoegdheid van de Tweede Kamer de gevraagde toegang te weigeren. Het wissen van de banden is een complicatie die de Kamer indien zij zelf nader onderzoek wenst te verrichten, alleen zelf treft. De Rekenkamer was reeds eerder de toegang tot de bandopnamen ontzegd.

64

Indien kabinet en Staten-Generaal een instrument (technolease) als een gewenste fiscale maatregel bestempelen, is het dan niet per definitie zo?

De wenselijkheid van een fiscale maatregel staat los van de recht- en doelmatigheid daarvan. Voorts heeft eventuele wenselijkheid geen invloed op de noodzaak tot melding van deze steunmaatregel in gevolge artikel 93 van het EG-verdrag.

65

Zijn alle woordvoerders van de politieke partijen schriftelijk door de RABO-bank geïnformeerd over de waarde van de over te dragen know-how van Fokker en het daarop toepasbare afschrijvingsregime?

De Rekenkamer heeft in de dossiers van het Ministerie van Economische Zaken afschriften van een tweetal gelijklopende brieven van de RABO-bank aangetroffen. Deze waren geadresseerd aan twee leden van de Tweede Kamer. Of naast hen ook anderen door de RABO-bank zijn geïnformeerd, heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen.

66

De kamerleden die door de RABO-bank geïnformeerd waren over de waarde van de over te dragen know-how, waren dat de kamerleden van de vaste commissie van Economische Zaken en Financiën, of slechts

enkele kamerleden van slechts enkele politieke partijen? (blz. 43)

Zie het antwoord op vraag 65.

67

De Algemene Rekenkamer komt voor wat betreft de informatievoorziening aan de Kamer over Fokker tot de «overtuiging» dat «geenszins» is voldaan aan de normen zoals naar aanleiding van de RSV-enquête. Wat weerhoudt de Algemene Rekenkamer ervan om deze stellige opvatting om te zetten in een conclusie? (blz. 46)

De omzetting van de overtuiging van de Rekenkamer in een conclusie kan slechts plaatsvinden nadat zij kennis heeft genomen van de bandopnamen. Aangezien deze opnamen zijn gewist zouden slechts de indertijd aanwezige kamerleden deze conclusie kunnen trekken.

68

De Algemene Rekenkamer stelt voor wat betreft melding van staatssteun bij de Europese Commissie dat «het belang van een correcte en tijdige aanmelding werd in 1991 onderstreept door het arrest Federation Nationale van het Europese Hof.» Is dit voor wat betreft Fokker niet achteraf construeren van conclusies die op dat moment nog niet zo zeker waren? Immers, genoemde vorm van steun had toch plaats voor 1991? (blz. 48)

De Rekenkamer wijst op het extern ingewonnen juridisch advies van 12 november 1987 (zie ook blz. 48 van het rapport), waarin de regering gewezen werd op de toen reeds bestaande juridische praktijk om te melden voordat tot uitvoering van een steunmaatregel zou worden overgegaan.

69

Het Ministerie van Economische Zaken heeft zich onvoldoende rekenschap gegeven van het risico van een negatieve beslissing door de EC. Heeft de Algemene Rekenkamer hierbij ook de relatie tussen het ministerie en de EZ-vertegenwoordiging op de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel onderzocht? Indien nee, waarom niet? Indien ja? Hoe verliep de communicatie omtrent deze kwesties? (blz. 49)

In de aanvangsfase van het onderzoek (1994) is algemene informatie ingewonnen bij de Europese Commissie over de meldingsprocedure en de toetsingscriteria voor steunverlening. Er is geen contact geweest met de permanente vertegenwoordiging. De uitvoerige dossiers gaven hiertoe geen aanleiding.

70

Heeft de Algemene Rekenkamer er begrip voor dat onderhandelingen onder zeer grote (tijds)druk kunnen staan en vele varianten de revue zullen passeren en dus dan geen gelegenheid is elk alternatief aan de Europese Commissie voor te leggen?

Uiteraard beseft de Rekenkamer dat onderhandelingen soms onder grote druk staan en dat soms snelle besluitvorming geboden is, wat ten koste kan gaan van zorgvuldigheid in het volgen van tijdrovende voorgeschreven procedures. Zij wijst er echter op dat artikel 93 van het eg-verdrag niet de eis stelt dat elk alternatief aan de Commissie wordt voorgelegd. De Commissie dient tijdig op de hoogte te worden gebracht van het «voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen» opdat de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld haar opmerkingen

te maken. De Rekenkamer stelde vast dat aan deze – minder «omvangrijke» – eis niet werd voldaan.

Zij wijst er tevens op dat aan de tijdigheidseis in dit geval ook kan worden voldaan door het opnemen van een ontbindende voorwaarde in de overeenkomst. (Zie ook blz. 48 van het rapport).

71

Kan de Rekenkamer uitleggen hoe het mogelijk is dat de derving van de door de RABO-bank te betalen vennootschapsbelasting, de vermogensversterking aan Fokker in zeer ruime mate overschrijdt? Kan de Rekenkamer de gebruikte constructie uitleggen? Men zou het percentage vennootschapsbelasting over f 412 miljoen verwachten.

De Rekenkamer heeft de opzet en werking en de bijbehorende bedragen van de Fokker-technolease opgenomen in de geheime bijlage bij het rapport. Deze bijlage is aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden.

72

Heeft de Algemene Rekenkamer voor zichzelf afgewogen of zij met dit rapport de Staat disproportioneel schade zou kunnen berokkenen, of vindt zij dit geenszins het geval?

De Rekenkamer kwam na een zorgvuldige belangenafweging tot het oordeel dat publicatie van dit rapport verantwoord en wenselijk was. Hierbij heeft zij het belang voor de democratie van openbaarheid afgewogen tegen eventuele aan openbaarmaking verbonden nadelen. De overwegingen die de ministers in dit verband naar voren hadden gebracht (zie blz. 61 van het rapport) zijn in deze afweging meegenomen. Van disproportionele schade voor de Staat is volgens de Rekenkamer geen sprake.

Het rapport bevat voorts geen gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Dat door haar normschendingen gepleegd zouden zijn, die tot civielrechtelijke aansprakelijkheid en schadevergoedingsverplichtingen zouden kunnen leiden, vermag de Rekenkamer niet in te zien.

73

Is gezien de relevantie van dit rapport voor nieuwe steunverlening niet een bodem gelegd voor kritiek, dat het rapport er eerder had moeten zijn, hetgeen toch uw verantwoordelijkheid is?

Op 19 januari 1996 heeft de waarnemend president van de Rekenkamer – nog voor het bestuurlijk overleg – de minister-president op de hoogte gebracht van het voornemen van de Rekenkamer kort daarop het thans voorliggende rapport uit te brengen, waarbij in essentie werd aangegeven welke onderwerpen kritisch aan de orde zouden worden gesteld. Zie paragraaf 2 van bijlage 1 bij het rapport.

74

Ten aanzien van welke activiteiten heeft de Algemene Rekenkamer op welke onderdelen vastgesteld dat het gebrek aan coördinatie binnen de samenwerkingsverbanden belemmerend heeft gewerkt op het besluitvormings- en onderhandelingsproces? (blz. 56)

In paragraaf 3.1.2 van het rapport (blz. 28–29) is een en ander nader uiteengezet.

75

Welke voorzieningen zijn inmiddels wel getroffen door de ministers in het kader van omgang met bedrijfsvertrouwelijke informatie? (blz. 56)

Daags voor het verschijnen van het rapport heeft de Rekenkamer geconstateerd dat nog geen praktische invulling was gegeven aan de toezeggingen van de minister van Economische Zaken.

76

De Algemene Rekenkamer stelt: «in haar onderzoek en in de weging van haar oordelen is de Rekenkamer zich bewust geweest van de specifieke omstandigheden van de bedrijven en hun vaak al oude banden met de Staat». Waaruit blijkt dat? Acht de Rekenkamer in dit verband de publikatie van het Rekenkamer rapport tijdens lopende onderhandelingen van Fokker met Samsung zorgvuldig?

In het begin van het onderzoek is nagegaan hoe de financiële relatie van de Staat met de onderzochte bedrijven was ontstaan en hoe deze zich in de loop van de tijd had gewijzigd.

De Rekenkamer ziet niet hoe publicatie van het rapport een negatief effect gehad zou kunnen hebben op de toen lopende onderhandelingen van Fokker met Samsung. Het rapport heeft geen betrekking op de situatie rond Fokker na de technolease-1994 en het faillissement van deze onderneming in 1996. De ministers van Economische Zaken en van Financiën hebben in hun commentaren en in hun overige contacten (schriftelijk en mondeling) bovendien nimmer het argument van verstoring van de onderhandelingen met Samsung aangevoerd.

77

Zie de antwoorden op de vragen 62 en 63

78

Mr. P.V. Bos (Trenité van Doorne) is om advies gevraagd inzake tijdigheid van aanmelding bij de Europese Commissie. Bestaan in het Europese recht op dit moment nog één of meer andere doctrines voor wat betreft de meldingsprocedure? In welke landen worden deze overigens ook gehanteerd? (blz. 59)

In zijn advies geeft mr. Bos een uitvoerige analyse van het bepaalde in artikel 93 van het EG-Verdrag. Bij deze analyse is gebruik gemaakt van de wetsgeschiedenis, uitspraken van de Europese Commissie alsmede van toepasselijke jurisprudentie. Uit deze analyse blijkt dat de hoofdregels inzake de (tijdige) aanmelding van steunmaatregelen duidelijk zijn en door alle lidstaten eenduidig worden toegepast. Wel kan gezegd worden dat de gevolgen van de niet-nakoming van de plicht tot (tijdige) melding afhankelijk zijn van het vigerende nationale recht.

79

De Algemene Rekenkamer heeft afgezien van een ambtelijk hoor en wederhoor vanwege de hoge mate van vertrouwelijkheid van de inhoud van het rapport. Staat dit niet enigszins haaks op de bevindingen van de Rekenkamer op blz. 29/30 dat «commercieel gevoelige en naar zijn aard vertrouwelijke informatie opgenomen was in de gewone archieven van het ministerie van Economische Zaken en daarmee vrij toegankelijk voor elke ambtenaar van het ministerie»? (blz. 60)

Het feit dat deze informatie vrij toegankelijk was, vormde voor de Rekenkamer mede een overweging om het ambtelijk wederhoor over te slaan. Zij wist immers niet in welke mate deze praktijk bekend was binnen het ministerie.

Ten tijde van het bestuurlijk overleg was er bovendien nog geen duidelijkheid over de eventueel vertrouwelijk of geheim aan de Kamer te melden gegevens. Een splitsing naar openbare en geheime (fiscale en

bedrijfsvertrouwelijke) informatie was in de aan de ministers aangeboden nota nog niet gemaakt. De bewindspersonen werd dan ook door de Rekenkamer verzocht aan te geven welke passages naar hun mening bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten.

80

Heeft de Algemene Rekenkamer bij het onderzoek naar Europese aanmelding zich verstaan met de Europese Commissie? Zo nee, waarom niet?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 69.

Voor een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek van de Europese Commissie naar de onderzochte steunoperaties, zie onderstaande tabel

Stand van zaken onderzoek steunoperaties Europese Commissie (EC)

Operatie	gemeld	onderzoek EC	Stand van zaken
Fokker 1987	ja	ja	positief oordeel
NedCar 1991	ja	ja	positief oordeel
Fokker-DASA 1992–1993	ja	ja	nog niet afgerond
DAF 1993	ja	ja	positief oordeel
Fokker 1994	nee	ja	nog niet afgerond

81

Hoe zal de Algemene Rekenkamer zich in de toekomst opstellen voor wat betreft opname van vertrouwelijke bedrijfsgegevens in rapporten als het onderhavige? (blz. 61)

De Rekenkamer heeft een zorgvuldige belangenafweging gemaakt en zal deze op gelijke wijze maken in vergelijkbare situaties. Nadere uitleg is te vinden in het antwoord op de vragen 3 en 4.

82

Wanneer kan de visie van de Rekenkamer verwacht worden over haar taken en bevoegdheden? (blz. 61)

Het is de Rekenkamer bekend dat zowel door de Staten-Generaal als van regeringswege meermalen is aangedrongen op een standpunt van de Rekenkamer over tenminste drie aspecten van haar taken en bevoegdheden: de reikwijdte van artikel 59 van de Comptabiliteitswet, de controle op Europese geldstromen en de controle bij de lagere overheden. Zij is voornemens begin volgend jaar aan de regering een inventarisatie te presenteren van ervaringen die zijn opgedaan met de toepassing van artikel 59. Waar mogelijk zal deze presentatie gepaard gaan met oplossingsvarianten. Over de twee andere aspecten zal de Rekenkamer – eveneens binnen afzienbare termijn – aparte beleidsvisies uitbrengen.

83

Heeft de Minister van Economische Zaken na zijn emotionele reactie inmiddels nogmaals richting de Algemene Rekenkamer gereageerd?

Neen.

HERKOMST NORMENKADER

De normen zijn, zoals vermeld op blz. 15, ontleend aan de door de Tweede Kamer overgenomen slotconclusies van de RSV-enquêtecommissie, de criteria van het College van Advies voor Herstelfinanciering, de nota «Economie met open grenzen» en de Industriebrief. Voorzover bij de formulering ervan is afgeweken van de oorspronkelijke bewoordingen, betreft dat vooral de RSV-normen. Hieronder volgen per norm de desbetreffende tekstpassages in de genoemde beleidsstukken:

A Algemeen

– steunverlening door de rijksoverheid aan bedrijven dient te geschieden op basis van een eenvormig beleid en niet op basis van ad hoc beslissingen;

«Overleving op de korte termijn met zo weinig mogelijk middelen ging het beleid bepalen; het nastreven van meer structurele verbeteringen die rendementsherstel moesten brengen verdween achter de horizon» (Verslag RSV-enquête, blz. 454)

– steunverlening dient hoge uitzondering te zijn en het te steunen bedrijf dient de kern te vormen van een cluster.

Volgens de minister van Economische Zaken moet het gaan om «majeure gevallen met een uitzonderlijk karakter».

(«Industriebeleid in de jaren negentig» [Industriebrief]; Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 031, nr. 1, blz. 7) De minister stelt voorts als eis dat aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan. Hij schrijft: «In de eerste plaats is een zeer belangrijk element (...) de betekenis te van de onderneming in termen van toegevoegde waarde, know-how, technologisch kunnen en de spilfunctie naar andere bedrijven en instellingen. Hier zien we opnieuw de cluster benadering terug met het betrokken bedrijf van een reeks van hoogwaardige activiteiten die van grote betekenis zijn van onze economische structuur. Het is niet voor niets dat we ons juist zo intensief bemoeien met bedrijven als daf en Fokker.» (Industriebrief, blz. 8)

Invulling aan het clusterbegrip en het belang van clusters voor de Nederlandse economie gaf de minister van Economische Zaken aan in nota «Economie met open grenzen» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 670, nrs. 1 en 2, blz. 51 t/m 58).

B Doelstelling van steunverlening

– doelstellingen voor steunverlening dienen duidelijk geformuleerd te zijn;

Deze norm sluit aan op de eerste norm onder A. Een eenduidig beleid veronderstelt duidelijk geformuleerde doelstellingen.

– de doelstelling van het behoud van werkgelegenheid kan niet het enige argument voor steunverlening vormen. Onder behoud van werkgelegenheid dient te worden verstaan een duurzaam behoud van arbeidsplaatsen. De steun mag niet meer bedragen dan enkele tienduizenden guldens (1985) per (te) behouden arbeidsplaats (proportionaliteitsbeginsel);

– structureel rendementsherstel moet steeds een doel vormen; het voortbestaan van de onderneming mag geen doel op zich zijn;

– steunverlening dient in beginsel eenmalig te zijn en proportioneel in verhouding tot het te bereiken doel.

De enquêtecommissie concludeert: «Toch valt het te betwijfelen of de strijd om het zo lang mogelijk openhouden van de reeds jarenlang onrendabele scheepsbouwcapaciteit juist uit sociale overwegingen kon worden beschouwd als een aanvaardbaar beleidsalternatief. (...) Ten einde uitzichtloze steunoperaties te vermijden waren aan de toekenning van overheidssteun in het algemeen een aantal voorwaarden verbonden: er moest uitzicht zijn op rendementsherstel, de operatie moest in beginsel eenmalig zijn (dus geen repeteergevallen) en de steun mocht een redelijk bedrag van enkele tienduizenden guldens per arbeidsplaats niet overschrijden. (Verslag RSV-enquête, blz. 462)

C Voorbereiding van de beslissing tot steunverlening

– de minister dient voldoende kennis te hebben over de te steunen onderneming ten aanzien van de kwaliteit van de ondernemingsleiding, eventuele risicofactoren in de structuur van de onderneming, de mate van afhankelijkheid van overheidssteun, het functioneren van controlerende organen en het concurrerend vermogen;

De enquêtecommissie vestigt de aandacht op:

«f. het bestuur en de organisatie van het concern, dat in belangrijk mate afhankelijk is geworden van overheidssteun; kwaliteit van bestuurscontrole op het handelen van de werkmaatschappijen; de interne informatie verwerking en communicatie; de kritische functie van de Raad van Commissarissen en zijn relatie tot het Presidium van die Raad en tot de Raad van Bestuur.» (Verslag RSV-enquête, blz. 468)

Voorts: «Een tweede onderdeel van de legpuzzel waarover de Kamer niet of in onvoldoende mate beschikte was een lopend beeld van de interne situatie bij RSV: bestuurlijk, organisatorisch, financieel en commercieel.» (blz. 458).

– voor een goed uitzicht op werkelijke continuïteit in de toekomst dient een reddingsplan waarin begrepen een uitgewerkt perspectief op de door de Staat te spelen rol aanwezig te zijn.

De minister schrijft in de Industriebrief: «Een tweede conditie is vanzelfsprekend dat er uitzicht is op werkelijke continuïteit in de toekomst. Na een tijdelijke bijdrage van overheid en ander betrokken partijen moet de onderneming op eigen kracht verder kunnen. Dat impliceert (...) dat de activiteiten van de overheid passen in een goed doordacht reddingsplan waarin ook de negatieve gevolgen, bijvoorbeeld voor de werkgelegenheid, onder ogen wordt gezien, en dat uitzicht biedt op perspectief voor het bedrijf.» (blz. 8)

D Uitvoering van de steunverlening

1 Ten aanzien van de voorwaarden:

– de aan de steun verbonden voorwaarden moeten zinnig zijn, dat wil zeggen in de lijn van de doelstelling en/of betrekking hebbend op toezicht en/of evaluatie.

Deze voorwaarde vloeit voort uit de les die getrokken werd uit de achteraf als zinloos beoordeelde overname van ndsm door het Verolmeconcern – een voorwaarde voor steun aan dit laatste bedrijf. De enquêtecommissie schrijft: «Fusie als een weg om de problemen van zwakke ondernemingen op te lossen leidde tot een situatie waarin geen wezenlijke technologische en capaciteitsaanpassingen plaats vonden (...) en de problemen op korte tijd daarna in verhevigde mate terugkeerden.» (Verslag RSV-enquête, blz. 453)

2 Ten aanzien van het toezicht:

– de minister dient greep te houden op de processen die hij financiert en dient daartoe goed geïnformeerd te zijn over het reilen en zeilen van de onderneming. De minister dient zich ervan te vergewissen dat de door de onderneming gepresenteerde prognoses reëel zijn. De administratie van het gesteunde bedrijf moet dan ook aan redelijke eisen voldoen.

Deze norm vloeit voort uit de constatering van de enquêtecommissie: «De minister verloor zijn greep op processen die hij wel mocht financieren, gaf tenslotte ook de financiële beheersing uit handen en zag zijn beleid eindigen in chaos: de sluiting van de grote scheepsbouw en offshore, verlies aan werkgelegenheid en een onvoorstelbaar grote financiële schadepost.» (Verslag RSV-enquête, blz. 454) Elders merkt de commissie op dat ondanks het feit dat de financiële administratie van RSV voldeed, het zwakke punt lag «in de kwaliteit van de voorcalculaties en de twijfelachtige waarde van de prognoses. (...) Zoals reeds eerder vermeld was de kwaliteit van die prognoses voortdurend ondermaats.» (blz. 466)

– een namens de minister in het bedrijf aangestelde adviseur dient vroegtijdig te waarschuwen en zijn bevindingen schriftelijk te rapporteren aan de verantwoordelijke minister.

De enquêtecommissie stelt vast: «Aangezien de regeringswaarnemer niet schriftelijk rapporteerde – een onvolkomenheid die de uitoefening van die functie in hoge mate oncontroleerbaar maakt – is niet exact vast te stellen hoe hij zijn minister van zijn bevindingen op de hoogte heeft gebracht.» (Verslag RSV-enquête, blz. 460)

3 Ten aanzien van tussentijds ingrijpen/bijsturen:

– de Raad van Commissarissen dient niet alleen de Raad van Bestuur te waarschuwen maar ook daadwerkelijk in te grijpen indien nodig.

De enquêtecommissie stelt vast: «Gedurende de gehele periode heeft deze [RvC] wel waarschuwingen gegeven aan de Raad van Bestuur, aangedrongen op tempo, grote daadkracht en op eigen beleidskeuzen. Maar nooit heeft Raad van Commissarissen daadwerkelijk ingegrepen, besluiten afgedwongen of teruggedraaid, danwel op eigen initiatief verantwoordelijke bestuurders terzijde gesteld.» (Verslag RSV-enquête, blz. 466)

– de minister moet zich ervan vergewissen dat het met de steun beoogde doel wordt bereikt. Zodra duidelijk is dat het doel niet bereikt wordt, moet ingegrepen worden, hetzij door de steun te stoppen, hetzij door steun in een andere vorm te geven;

– de Staat dient adequate maatregelen te treffen indien er duidelijke signalen zijn dat het beleid van de onderneming dreigt te ontsporen.

De eerste RSV-les is «dat een verkeerde – onvoldoende zakelijke – steunoperatie weer nieuwe steunaanvragen oproept en leidt tot een situatie waarin regering en onderneming elkaars gevangene worden. De onderneming afhankelijk van voortgezette steunverlening; de regering onmachtig de steuncyclus te doorbreken omdat zij inmiddels aansprakelijk is geworden of wordt gehouden voor de schade en omdat het tot dan toe gevoerde beleid te kijk staat.» (Verslag RSV-enquête, blz. 453)

– de Staat moet zo weinig mogelijk op de stoel van de ondernemer gaan zitten.

De commissie stelde: «Wat wel gebeurde was pseudo-collectivering van vitale ondernemersbeslissingen en vervaging van verantwoordelijk-

heden tussen onderneming overheid en commissie op punten die beslissend waren voor het voortbestaan van de bedrijven (...). Toegewijde departementsambtenaren beklommen de stoel van de ondernemer terwijl de verantwoordelijkheid formeel bij de ondernemer werd gelaten.»

(RSV-enquête; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 16, blz. 454)

4 Ten aanzien van de financiers:

– de natuurlijke marktpartijen (aandeelhouders, banken) dienen deel te nemen in een steunverleningsoperatie.

De Industriebrief 1993 stelt als eis: «dat naast de overheid ook de natuurlijk marktpartijen van de onderneming (banken, financiële instellingen, aandeelhouders) bereid zijn een substantiële bijdrage aan de oplossing van de problemen te leveren.» (blz. 8)

E Interdepartementale coördinatie

– er dient een goede coördinatie te zijn van de interdepartementale informatiestroom indien een aantal ministeries bij de steunverlening is betrokken.

De enquêtecommissie stelt: «De interdepartementale informatiestroom faalde bijna volledig toen het Departement van Defensie in 1980 en later moest besluiten over de voorfinanciering van defensie-orders en de daarmee verbonden zekerheden. Het had op dat moment moeten kunnen beschikken over relevante informatie om de risico's te wegen – informatie die bij regeringswaarnemer en het Directoraat-Generaal Industrie aanwezig was maar niet of onvoldoende werd doorgegeven.» (Verslag RSV-enquête, blz. 457)

F Informatievoorziening aan de Staten-Generaal

– de Staten-Generaal moeten volledig zijn ingelicht over de toepassing van steunregelingen en over individuele steunoperaties, met name over de besluiten tot steunverlening, de beoogde effecten, de voorwaarden en de middelen;

– de Staten-Generaal moeten beschikken over voldoende bedrijfsinformatie over alle ontwikkelingen binnen het bedrijf die de doelstellingen van de steunverlening wezenlijk beïnvloeden of die andere belangen van de Staat kunnen schaden;

– aan de Staten-Generaal moet periodiek gerapporteerd worden over de voortgang en resultaten, de nakoming van de voorwaarden en het totaalbeeld van de verstrekte middelen, met inbegrip van indirecte, verborgen of moeilijk weegbare vormen van steun.

Van onmiddellijke betekenis voor het functioneren van de Tweede Kamer acht de enquêtecommissie van belang:

– «de vastlegging van steunregelingen in een voor ieder kenbare vorm;

– de volledigheid van de informatie over de toepassing van die regelingen en over individuele steunoperaties, over de daaromtrent genomen besluiten in de ministerraad, de beoogde effecten en gestelde voorwaarden en de toegezegde middelen;

– de periodieke rapportage over de voortgang en resultaten, de nakoming van de voorwaarden en het totaalbeeld van de verstrekte middelen met inbegrip van indirecte, verborgen of moeilijk weegbare vormen van steun;» (Verslag RSV-enquête, blz. 467)

G EG-meldingsprocedure

– de Staat dient tijdig en volledig te voldoen aan haar verplichtingen ten aanzien van de meldingsprocedure van de Europese Commissie.

Deze norm is neergelegd in het EG-verdrag, artikelen 92 en 93.

H Evaluaties

– het beleid ten aanzien van de financiële relaties met grote ondernemingen dient regelmatig te worden geëvalueerd.

In het Verslag 1990 van de Algemene Rekenkamer over beleids-evaluatieonderzoek bij de rijksdienst is het belang hiervan benadrukt. Dit onderzoek heeft er ondermeer toe geleid dat sedert de in 1992 doorgevoerde vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 in artikel 17 van de nieuwe Comptabiliteitswet de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers voor evaluatieonderzoek tot uiting werd gebracht.

I Integriteit

– de verantwoordelijke ministeries dienen maatregelen te treffen die het risico voor inbreuk op de integriteit van het openbaar bestuur bij de behandeling van steunoperaties beperken.

Deze norm is een aloude norm, die de Rekenkamer sedert enige jaren, mede op verzoek van de voormalige minister van Binnenlandse Zaken Dales, systematisch in al haar onderzoek betreft.

BIJLAGE 3
KENGETALLEN LUCHTVAART CLUSTER

10-9-95	TOTAAL LUCHTVAART			LUCHTVAARTINDUSTRIE	
	OMZET (f.mlj.)	PERSONEEL	LEERLINGEN	OMZET	PERSONEEL
REGULERING en STIMULERING					
RLD	250	275			
NIVR	180	25			
Totaal	430	300			
KENNISINFRASTRUCTUUR					
NLC	7	100	1600		
TH Haarlem	4	25	400		
TH Amsterdam	7	20	250		
TU Delft	27	200	1200		
NLR	143	950			
NLRGC	7	50			
Totaal	195	1345	3450		
INFRASTRUCTUUR					
NVLS	885	1600			
Afhandel.bedr.	500	3500			
LVB	230	800			
Totaal	1615	5900			
INFRASTRUCTUREN en REGULERING					
Totaal	2240	7545	3450		
VLIEGTUIGBOUW					
Fokker	2350	8000		2350	8000
FAS	25	150		25	150
toeleveranciers	300	1650		300	1650
Totaal	2675	9800		2675	9800
VLIEGTUIGGEBRUIK					
KLM	9200	24 200		980	4300
Martinair	1000	2150		150	325
Transavia	480	1000		75	150
Kon.Luchtmacht	2500	13800		480	4000
Kon.Marine	65	1400		10	200
Helikoperluchtv.	100	200		20	75
Kleine Luchtv.	100	1000	100	20	125
FAS	150	800		150	800
Toeleveranciers	400	1400		400	1400
Totaal	13995	45950	100	2285	11375
LUCHTVAART					
Totaal	18910	63295	3550	4960	21175
LUCHTVAARTINDUSTRIE					
				4960	21175

NEDERLANDSE LUCHTVAART CLUSTER																
code	omschrijving	direct vitaal belang in Fokker			indirect vitaal belang in Fokker			groot belang in Fokker			indirect belang in Fokker			andere		
V	U	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH	FNH
		Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker	Fokker
Fokker		*														
BNV		F	*													
HR		K	K	*												
HIC		K		*												
FAB		P			*											
Total Ind.		P	F													
KLucht		F	F													
TUW		K	K	*												
IED		K	K													
LVB																
Marthuis		F														
KIG		F														
IHThom		K														
IH Avion		K														
ENRive																
OLM		F	F													
Geijndel		F	F													
Francis																
StokJoy																
REND																
KNWV																
Vlagy																
KLucht																
Afh bod.																
Internat.																

Aanpak goed bedrijf ontvanger aan: Letter geeft publiek (P), groot of klein (G) of anderszins (K) van de voorzet aan; Afk. grootse, klein; groot - vlieg; anderszins wat ook, gratis letter.

