

Vergaderjaar 1996–1997

**25 080**

**Financiële relaties met grote ondernemingen**

**Nr. 3**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 oktober 1996

### **Inleiding**

Heden is door de Algemene Rekenkamer aan u een rapport aangeboden betreffende financiële relaties met grote ondernemingen. De door de Algemene Rekenkamer gekozen aanpak en de conclusies die daar uit voortvloeien geven ons aanleiding u op de hoogte te stellen van onze zienswijze.

Naar u vernomen zult hebben is de vertrouwelijkheid van de in het rapport vervatte informatie voorwerp van overleg tussen ons en de Algemene Rekenkamer geweest. Wij betreuren het dat de Algemene Rekenkamer onze opvattingen over de vertrouwelijkheid van verschillende onderdelen van het rapport niet heeft willen volgen. Het gaat daarbij niet alleen om een waardering van bedrijfsgegevens die naar hun aard vertrouwelijk moeten blijven, maar ook om de belangen van de regering bij het veilig stellen van een openhartig verkeer met de Staten-Generaal en tenslotte om de belangen van de Nederlandse Staat en samenleving in de Europese en internationale economische betrekkingen.

Waar de Algemene Rekenkamer zich uitdrukkelijk de bevoegdheid voorbehoudt om zelf uit te maken wat vertrouwelijk moet blijven, moeten wij vaststellen dat zij de daaruit voortvloeiende afwegingstaak op een voor ons niet goed te volgen wijze heeft vervuld.

Tot tweemaal toe hebben wij uitgebreid en kritisch commentaar gegeven op eerdere versies van het rapport. Ons hoofdbezwaar daartegen was dat de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer zich leken te bewegen in een geconstrueerde realiteit die niet met de feitelijke, economische en juridische context waarin de onderzochte operaties zich afspeelden spoort.

Dat heeft ertoe geleid dat het exposé dat het rapport geeft van de onderzochte feiten in menig opzicht inadequaat is en hier en daar zelfs suggestief. Tot onze spijt moeten wij vaststellen dat de Algemene Rekenkamer geen rekening heeft willen houden met onze bezwaren tegen

de door haar gekozen aanpak. Daardoor heeft zij over het hoofd gezien dat het hier om eigensoortige operaties gaat en dat het dus maatwerk betreft. Slechts de inzet daarbij is vergelijkbaar, namelijk het herstel van perspectief op continuïteit van de betrokken ondernemingen tegen zo gering mogelijke en aanvaardbare risico's voor de overheid. Het gaat hier steeds om heel gecompliceerde onderhandelings- en besluitvormings-situaties waarin de acties en reacties van betrokken partijen niet bij voorbaat voorspelbaar zijn en waarin sterk uiteenlopende belangen een rol spelen. De miskennis van deze realiteit leidt onherroepelijk tot vertekeningen in de waardering van het optreden van de daarbij betrokken actoren.

De conclusies en bevindingen doen dan ook geen recht aan de zorgvuldigheid, waarmee in de verschillende bedrijvendossiers door de Staat is gehandeld met het oog op het evenwicht tussen de financiële en industriepolitieke belangen van de Staat en die van de betrokken bedrijven. Ook doen zij geen recht aan de uitgebreide informatievoorziening aan de Tweede Kamer en aan het intensieve overleg dat over de hier aan de orde zijnde aangelegenheden steeds is gevoerd met de Tweede Kamer. Tenslotte doet het rapport geen recht aan de afgewogen wijze waarop de Staat is omgegaan met de Europese aspecten van de onderzochte operaties.

Wat betreft het eindresultaat van de verschillende operaties, wijzen wij erop dat – evenals de Algemene Rekenkamer zelf constateert – de doelen in de operaties NedCar en DAF zijn bereikt in de vorm van twee perspectiefrijke en gezonde bedrijven. Fokker verkeert sinds maart van dit jaar in staat van faillissement, maar hieruit mag naar onze opvatting niet zonder meer geconcludeerd worden dat de operaties bij Fokker achteraf bezien onjuist zouden zijn.

De materiële inhoud van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn het in kaart brengen van clusters, het zoveel mogelijk werken volgens een tevoren opgesteld en voor eenieder bekend draaiboek, het evalueren van elke operatie en het in overeenkomsten opnemen van een voorbehoud ten aanzien van artikel 93 EG.

Wij menen dat het middel van dit rapport disproportioneel is in vergelijking met hetgeen de Algemene Rekenkamer blijkens haar aanbevelingen wil bereiken. Deze disproportionaliteit wordt nog versterkt doordat een groot aantal stellingnames van de Algemene Rekenkamer op z'n minst betwistbaar zijn.

Hierna volgt hoofdstukgewijs onze opvatting met betrekking tot de conclusies van de Algemene Rekenkamer.

### **Hoofdstukgewijs commentaar**

#### *Normenkader en doelstellingen van steunverlening (hoofdstuk 1 en 2)*

Het is begrijpelijk dat de Algemene Rekenkamer de organisatie, doelmatigheid en uitvoering van het beleid wenst te beoordelen aan de hand van een normenkader. In haar rapport geeft de Algemene Rekenkamer een overzicht van normen die door de jaren heen als beleidsbaken hebben gefungeerd, maar zij gaat voorbij aan het evolutief karakter van deze normen. De Algemene Rekenkamer concentreert zich bij haar oordeelsvorming op het clusterbegrip en stelt hier dat de clusterbenadering onvoldoende uitgewerkt was in de door haar onderzochte dossiers. Daarnaast concludeert zij dat er onvoldoende aandacht was voor de internationale dimensie van de desbetreffende dossiers.

Deze concentratie op het clusterbegrip doet geen recht aan het feitelijk door de overheid gehanteerde en bekende normenkader. Uit de Industriebrief van 1993 blijkt immers dat het, voor een positieve beslissing op een verzoek om hulp van een onderneming in moeilijkheden, weliswaar noodzakelijk maar niet voldoende is dat de betrokken onderneming onderdeel is van een cluster. Daarbij spelen ook andere overwegingen een belangrijke rol, zoals het uitzicht op rendementsherstel en de voorwaarde dat ook marktpartijen bereid moeten zijn een substantiële bijdrage te leveren aan de oplossing van de problemen. Een verantwoord beleid vraagt van geval tot geval een zeer specifieke afweging van belangen. Daarbij moet worden rekening gehouden met alle aspecten van het geval, zoals de kenmerken en vooruitzichten van het bedrijf in kwestie, de nationale en internationale marktverhoudingen en de al bestaande relaties van de Staat met dat bedrijf. De Algemene Rekenkamer heeft kennelijk geen oog voor de hier noodzakelijke beoordelingsruimte.

De opvatting van de Algemene Rekenkamer dat de clusterbenadering onvoldoende uitgewerkt was, doet geen recht aan het feit dat de ministeries van Economische Zaken en Financiën in alle onderzochte gevallen over een aanzienlijke hoeveelheid informatie beschikten. Waar nodig werd deze informatie aangevuld met externe expertise van gespecialiseerde onderzoeksbureaus. Dit betrof informatie over de bedrijven zelf, over de bedrijfstakken waarin zij opereerden, de marktontwikkelingen en over toeleveranciers. Deze informatie besloeg alle relevante markten; niet alleen de nationale, maar ook het regionaal-Europees niveau evenals het wereldniveau. In tegenstelling tot wat de Algemene Rekenkamer beweert, ging het om meer dan alleen financiële informatie.

Ook stelt de Algemene Rekenkamer dat er onvoldoende inzicht was in de gevolgen voor de werkgelegenheid. Daaraan koppelt zij de conclusie dat er onvoldoende inzicht is in de proportionaliteit van de steunverlening in termen van kosten per behouden arbeidsplaats.

Deze laatste conclusie is niet ter zake, omdat het in de onderzochte gevallen niet ging om defensieve steunverlening alleen gericht op werkgelegenheid. In alle onderzochte operaties stond rendementsherstel (geheel in lijn met het beleid zoals verwoord in de Industriebrief) voorop. Daarom mogen operaties niet primair worden beoordeeld op hun directe consequenties voor de werkgelegenheid en daarmee op de kosten per arbeidsplaats. Uiteraard bestond er in alle door de Algemene Rekenkamer onderzochte operaties op basis van de voorhanden zijnde informatie (o.a. business-plannen) inzicht in de werkgelegenheidsconsequenties op de korte termijn. Wat de werkgelegenheidsgevolgen op de lange termijn zullen zijn wordt bepaald door ontwikkelingen die bij het voltooiën van de diverse operaties niet te voorspellen waren. Zo zijn bij DAF de gevolgen voor de werkgelegenheid naderhand gunstiger uitgevallen dan zich aanvankelijk liet voorzien, bij Fokker minder gunstig.

Wij delen niet de conclusie van de Algemene Rekenkamer, dat de vermogensversterking in de eindfase van de onderhandelingen met DASA niet beargumenteerd zou zijn met rendementsherstel. Het zou namelijk ondenkbaar zijn geweest voor DASA om Fokker over te nemen als er geen vooruitzichten op een op korte termijn rendabel Fokker zouden zijn. Ook in 1994 was dat het geval. DASA zou zich namelijk niet een omvangrijke financiële inspanning (600 mln) hebben getroost als zij niet ook zelf goede verwachtingen zou hebben omtrent rendementsherstel.

Overigens beschikte Economische Zaken, anders dan de Algemene Rekenkamer stelt, wel degelijk over het plan Fokker Alliance dat in samenhang met het Financieel Lange Termijn Plan van Fokker een

totaalbeeld schetste van de situatie. Daarmee had het ministerie inzicht in de gevolgen voor rendementsherstel bij de operatie van 1994. Dat de verwachtingen omtrent rendementsherstel uiteindelijk niet uitkwamen, betekent niet dat deze geen rol hebben gespeeld bij de ingrepen.

Met betrekking tot de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat er bij de uitvoering onvoldoende de hand is gehouden aan de voorwaarden die bij de staatsdeelneming in 1987 zijn afgesproken, merken wij op dat de voorwaarde van het zoeken van een strategische partner vanaf 1988 continu onder de aandacht van de onderneming en van de beide departementen is geweest. Uiteindelijk heeft dit geleid tot onderhandelingen met DASA. Ook de naleving van de voorwaarde van kostenreductie is wel degelijk actief gevolgd. Zij kon echter niet zonder meer worden afgedwongen in een periode waarin de snel groeiende orderstroom Fokker dwong aan het op orde brengen van de productie de hoogste prioriteit toe te kennen.

#### *Departementale besluitvorming (hoofdstuk 3)*

De opmerking van de Algemene Rekenkamer dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) niet in de werkgroepen vertegenwoordigd was heeft er mee te maken dat, zoals eerder gezegd, het werkgelegenheidsaspect niet het primaire doel van de diverse operaties is geweest. Primair ging het om rendementsherstel. Wel is er in de verschillende dossiers regelmatig contact met SZW gelegd, indien er zaken aan de orde waren die dit ministerie regardeerden. Zo is bijvoorbeeld overlegd over de werktijdverkorting bij DAF en Fokker.

Vervolgens concludeert de Algemene Rekenkamer dat de werkgroepen slechts eenmaal geëvalueerd zijn en dat de aanbevelingen voor zover zij heeft kunnen constateren geen gevolgen hebben gehad voor de latere werkgroepen.

Voor de ten tijde van de evaluatie van NedCar reeds lopende operaties van DAF en Fokker zijn de resultaten van de evaluatie van de NedCar-operatie wel degelijk bij het ministerie van Economische Zaken in praktijk gebracht. Wij erkennen evenwel dat er slechts in het geval van NedCar een formele evaluatie heeft plaatsgevonden en dat het voor de toekomst beter is als er regelmatig formele evaluaties plaatsvinden.

De Algemene Rekenkamer besluit hoofdstuk 3 met de conclusie dat de archivering van bedrijfsvertrouwelijke gegevens onvoldoende is. Wij erkennen dat op het ministerie van EZ in het verleden incidentele fouten zijn gemaakt met de archivering, met name op het punt van het gescheiden beheer van documenten ten behoeve van de zogeheten overheidscommissarissen. Het beeld echter dat de Algemene Rekenkamer opwerpt als zouden alle RvC-stukken in beleidsdossiers terecht komen, of als zou eenieder zomaar in de archieven van EZ alle bedrijfsvertrouwelijke informatie kunnen opvragen is onjuist. Alle bedrijfsgegevens in dossiers worden vertrouwelijk behandeld.

#### *Uitvoering (hoofdstuk 4)*

Met betrekking tot NedCar spreekt de Algemene Rekenkamer van een vermenging van publieke en commerciële belangen, vanwege de staatsdeelname. Dit is een niet correcte zienswijze. Toen Mitsubishi Motor Corporation (MMC) ging deelnemen in NedCar wilde zij geen financiële betrokkenheid bij de Volvo 400-serie. Om de deelname van MMC in NedCar niet op het spel te zetten, is overeengekomen dat de Staat en Volvo Car Corporation (VCC) samen de resultaten van de Volvo 400-serie zouden blijven dragen. Dit brengt met zich mee dat het behartigen van de

omvangrijke financiële publieke belangen het noodzakelijk maakt dat de Staat zich een oordeel vormt over de wijze waarop VCC de commerciële belangen van de V400-serie behartigt.

Met betrekking tot de technolease concludeert de Algemene Rekenkamer dat dit een vorm van steunverlening is en verbindt daaraan een aantal consequenties. De opvatting van de Algemene Rekenkamer is strijdig met de feitelijke (fiscaal-juridische) praktijk en staat haaks op de opvatting die het Kabinet Lubbers-Kok en het Kabinet Kok en de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben ingenomen. Inzake technolease was sprake van reguliere wetstoepassing. Gelet op de implicaties die de kwalificatie «steunverlening» in Europees verband kan hebben, zou hier een voorzichtiger conclusie van wijsheid hebben getuigd.

#### *Informatieverzorging van de Staten-Generaal (hoofdstuk 5)*

Bij alle operaties – ook in de door de Algemene Rekenkamer onderzochte dossiers – is nauw en intensief contact onderhouden met de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft ingestemd met het gevoerde beleid in de onderzochte dossiers. Vanwege de aard van de overlegde informatie – bedrijfsvertrouwelijke gegevens en voor de onderhandelingspositie van de Staat kwetsbare informatie – had dit overleg in veel gevallen een vertrouwelijk karakter.

Wij betreuren het dat de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de operaties rond Fokker desalniettemin de overtuiging uitspreekt dat de opeenvolgende bewindspersonen aan de naar aanleiding van de RSV-enquête geformuleerde normen voor de informatievoorziening van de Staten-Generaal in de praktijk sedertdien geenzins hebben voldaan. Wij achten dit onzorgvuldig gezien het feit dat de Algemene Rekenkamer erkent dat zij niet beschikt over de informatie die noodzakelijk is om hierover een conclusie te kunnen trekken.

#### *EG-problematiek (hoofdstuk 6)*

De Algemene Rekenkamer stelt zich hier op het standpunt dat de gevolgde procedures onvoldoende waarborgen boden om strijdigheid met artikel 93 EG te voorkomen.

Deze zeer verstrekkende conclusie doet geen recht aan de werkelijkheid. Een dergelijke uitspraak miskent de complexe onderhandelings- en besluitvormingsprocessen waarvan in deze gevallen sprake is. Aanmelding in het kader van het Verdrag kan slechts plaatsvinden zodra er overeenstemming is. Dit is in gevallen dat het steun betref ook gedaan. De onderhandelingspartners zijn bovendien wel degelijk op de hoogte van het voorschrift en het voorbehoud dat artikel 93 met zich meebrengt. In alle onderzochte gevallen heeft melding bij de Commissie plaatsgevonden of is de Commissie geïnformeerd. Bij iedere operatie is de pleitbaarheid ervan met het oog op de Europese voorschriften wel degelijk een voortdurend punt van overweging geweest. Waar mogelijk heeft bovendien ambtelijk vooroverleg met de Commissie plaatsgevonden teneinde af te tasten of er sprake zou kunnen zijn van strijdigheid met de voorschriften.

Uiteraard zijn wij bereid zijn om over de volle omvang van het rapport inhoudelijk met de Kamer van gedachten te wisselen.

Mede namens de Minister van Financiën,

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers