

Vergaderjaar 2019–2020

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 85

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2020

1 Inleiding

De coronapandemie heeft ook het Nederlandse bedrijfsleven in zwaar weer gebracht. Het Internationaal Monetair Fonds, de Europese Centrale Bank, De Nederlandsche Bank en het Centraal Planbureau hebben elk voorspeld dat de Nederlandse economie dit jaar aanzienlijk zal krimpen. Net als in veel andere landen springt de rijksoverheid bij om ondernemingen tijdens deze zware tijden te helpen. Bestaande fiscale faciliteiten, subsidies, garanties etc. worden verruimd, sectorspecifieke regelingen worden ingevoerd en overwogen wordt enkele grote ondernemingen individuele steun te geven. Vaak wordt gezegd dat de situatie uitzonderlijk en uniek is en dat de tijd dringt. Aan de andere kant gaat snelheid soms ten koste van zorgvuldigheid.

Uitzonderlijke situaties zijn doorgaans lang niet zo uniek als op het moment wordt gedacht. Denk aan:

- autoloze zondagen en benzine op de bon door de oliecrisis van 1973, die de opmaat was voor de ondergang van het Rijn-Schelde-Verolme scheepsbouwconcern (RSV);
- stilgevallen luchthavens door de Golfoorlog van 1991 en slechtere vooruitzichten voor de vliegtuigindustrie, een van de oorzaken van het faillissement van Fokker in 1996;
- verlies van spaartegoeden, hypotheek en een dreigende *bankrun* in de kredietcrisis van deze eeuw.

De vraag is of deze steunoperaties zo wezenlijk verschillen van andere overheidsoperaties, zoals grote projecten. Hoe uniek zulke situaties op het moment zelf ook lijken, ze leiden doorgaans tot overheidsingrepen die vergelijkbare karakteristieken hebben. Als de overheid grote sommen geld inzet, is het onder alle omstandigheden, en ook in geval van urgentie, van belang dat de operatie goed wordt overdacht, voorbereid en uitgevoerd. Ook is het belangrijk dat het kabinet het parlement tijdig en op juiste wijze betreft.

Met deze brief willen we kabinet en parlement aan de hand van lessen die het verleden ons leert, handvatten geven om – indien nodig- te komen tot weloverwogen steun aan grote ondernemingen.

Deze brief met een presentatie van lessen uit het verleden is de eerste publicatie van ons lopende onderzoek naar steun aan grote ondernemingen in de coronacrisis. Deze zomer voeren we een beknopt onderzoek uit naar een aantal actuele steunverleningen aan grote ondernemingen. We gaan in dat onderzoek na in hoeverre de lessen uit het verleden daarin zijn of worden toegepast. Deze brief en het na de zomer te publiceren onderzoek maken deel uit van een serie onderzoeken naar verschillende aspecten van de coronacrisis, aangekondigd op onze website.¹

De Algemene Rekenkamer hield om verspreiding van het COVID-19-virus tegen te gaan, tot dusver haar kantoor gesloten. Sinds begin juni is ons kantoor weer beperkt opengesteld. Er wordt echter nog wel steeds voornamelijk vanaf de thuiswerkplekken gewerkt. Om deze reden sturen wij u deze brief enkel digitaal toe.

2 Steun aan ondernemingen sinds de jaren '70

Het denken over steun aan ondernemingen heeft de afgelopen decennia natuurlijk niet stilgestaan.

In de jaren '70 kenmerkte het industriebeleid in Nederland zich door omvangrijke overlevingssteun op ad-hocbasis aan zowel kleine als grote bedrijven in moeilijkheden. Het initiatief lag veelal bij het bedrijf, dat zelf kabinet- of Tweede Kamerleden hiervoor benaderde. Eind jaren '70 hield de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken nagenoeg wekelijks commissievergaderingen waarin de Kamerleden in recordtempo bedrijven hoorden die om financiële steun van de overheid vroegen. Deze steun was in die tijd regelmatig meer ingegeven door politieke dan bedrijfseconomische overwegingen. De controle op de effectiviteit van de steun en de juiste aanwending daarvan had geen politieke prioriteit.² Dit veranderde toen in 1983 het scheepsbouwconcern Rijn-Schelde-Verolme (RSV) ondanks jarenlange miljardensteun toch ten onder ging. In 1984–1985 voerde de Tweede Kamer een parlementaire enquête uit naar het beleid van de overheid voor RSV.

Sinds de RSV-enquête hebben alle kabinetten het principe gevolgd dat steun aan individuele ondernemingen geen kerntaak van de overheid is. Afhankelijk van het economisch tij hebben evenzovele kabinetten betoogd dat dit principe uitzonderingen kent als buitengewone omstandigheden daartoe dwingen.³ Zoals de brief van de Ministers van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en van Financiën van 1 mei 2020 het verwoordt: «*In uitzonderlijke gevallen, waar het publiek belang de directe ondernemingsbelangen overstijgt, zal het Rijk aanvullend moeten inspringen om dit publiek belang veilig te stellen.*»⁴ De brief van de Ministers bevat een afwegingskader dat het kabinet bij actuele steunaanvragen tijdens de coronacrisis wil hanteren.

¹ <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2020/06/08/algemene-rekenkamer-onderzoekt-bestrijding-coronacrisis>

² Aldus uit: Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 13. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

³ Zie bijvoorbeeld de zogenoemde 'industriebrieven' van verschillende kabinetten: Tweede Kamer vergaderjaar 1989–1990, 21 670, nr. 2; 1992–1993, 23 031, nr. 1; 2004–2005, 29 826, nr. 1; 2007–2008, 29 926, nr. 32. Den Haag (Sdu).

⁴ EZK en Financiën (2020), brief *Steun individuele bedrijven*. Tweede Kamer vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 36. Den Haag (Sdu).

Voor zulke gevallen waarin de staat besluit over steun aan grote ondernemingen, hebben we op basis van een analyse 16 lessen uit het verleden geïnventariseerd. We hebben deze lessen geordend: eerst het motief voor steun, vervolgens de vormgeving van steun, dan de besluitvorming en ten slotte de uitvoering.

3 Het motief voor steun

Het uitgangspunt van het kabinet dat steun slechts in uitzonderlijke gevallen wordt verstrekt, stelt hoge eisen aan de motivering van de steunbeslissing.

Les 1. Breng het publiek belang in kaart

Steun van de staat aan een onderneming moet het publiek belang dienen. In ons rapport *De Staat als Aandeelhouder* (2015) concludeerden wij dat dit publieke belang bij staatsdeelnemingen vaak slechts mager onderbouwd was.⁵

In de brief van 1 mei 2020 schreven de Ministers van EZK en van Financiën dat steun aan de orde kan zijn als uit een politiek-maatschappelijke afweging blijkt dat het gaat om: «*grote ondernemingen die een cruciale positie in ecosystemen bekleden, een omvangrijke bijdrage aan maatschappelijke uitdagingen en/of beleidsdoelen leveren of zeer substantiële (regionale) werkgelegenheidseffecten met zich meebrengen*».⁶

Met «ecosysteem» bedoelt de brief een economisch netwerk van actoren en factoren met onderlinge invloed. In eerdere nota's of brieven werd dit aangeduid als «cluster».⁷

Clusterbeleid

In de jaren 90 van de vorige eeuw werden Fokker, Daf en NedCar gesteund omdat zij de kern van het luchtvaart- respectievelijk het *automotive* cluster zouden zijn. Als zij zouden omvallen, zouden volgens de Minister van Economische Zaken de andere bedrijven die tot dit cluster behoorden in gevaar komen. In ons in 1996 gepubliceerde onderzoek naar de steunverlening aan deze bedrijven constateerden wij echter dat de Minister van Economische Zaken deze clusters nauwelijks in kaart had gebracht. Hij had dus geen nauwkeurig inzicht in de mogelijke gevolgen voor de andere onderdelen van het cluster als een van de ondernemingen zou uitvallen.⁸

Het onderzoek dat de Minister uit zou moeten laten voeren om deze netwerken in kaart te brengen is niet alleen politiek-maatschappelijk maar vooral economisch en sociaalgeografisch van aard. Het moet met name de onderlinge afhankelijkheid binnen het netwerk inzichtelijk maken. Als de rol van een onderneming in een «ecosysteem» bepalend is, zoals de Ministers nu zeggen, moet die rol in goede tijden al duidelijk zijn. Dat inzicht helpt beslissingen te nemen als de nood aan de man is.

⁵ Algemene Rekenkamer (2014), *De Staat als aandeelhouder*. Tweede Kamer vergaderjaar 2013–2014, 28 165, nr. 183. Den Haag (Sdu).

⁶ EZK en Financiën (2020), brief *Steun individuele bedrijven*. Tweede Kamer vergaderjaar 2019–2020, 35 420, nr. 36. Den Haag (Sdu).

⁷ Zie bijvoorbeeld de zogenoemde 'industriebrieven' van verschillende kabinetten: Tweede Kamer vergaderjaar 1989–1990, 21 670, nr. 2; 1992–1993, 23 031, nr. 1; 2004–2005, 29 826, nr. 1; 2007–2008, 29 926, nr. 32. Den Haag (Sdu).

⁸ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 24. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

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

Kijk voor de vraag naar de levensvatbaarheid en het toekomstperspectief van de onderneming, behalve naar de markt en de omgeving, ook naar de onderneming zelf. Inzicht is nodig in aspecten die van belang zijn voor de continuïteit, zoals de concernverhoudingen, afspraken met partners en de governance, en ook in de financieringsstructuur, die zich soms internationaal uitstrekt.

Financieringsstructuur soms risico

Let ook op de keuzes die de onderneming heeft gemaakt. In de parlementaire enquête woningcorporaties bleek dat deze instellingen soms gekozen hadden voor financieringsstructuren die in goede tijden hoge rendementen opleveren, maar in slechte tijden een risico vormen. Wanneer zo'n risico daadwerkelijk optreedt, zou de Minister moeten afwegen of dit wel publiek opgevangen moet worden.¹

¹ *Rapport parlementaire enquête Woningcorporaties*. Tweede Kamer vergaderjaar 2014–2015, 33 604, nr. 4. Den Haag (Sdu).

Het is goed om voor deze kennis niet alleen van de onderneming afhankelijk te zijn; schakel waar nodig externe deskundigen in. Regel toegang tot en borg een goede omgang met deze (vaak vertrouwelijke) informatie.

Les 3. Zorg voor volledig zicht op relatie met overheid

Alleen op basis van een compleet beeld van de in les 1 genoemde publieke belangen is een besluit tot steun verantwoord te nemen. Daarom is meer nodig dan een overzicht van de individuele steun die een onderneming heeft ontvangen. Breng ook in kaart in hoeverre de onderneming al gebruik maakt van sectorale of generieke maatregelen. Let ook op steun van EU, decentrale overheden of publieke organisaties buiten de rijksoverheid. Hetzelfde geldt voor andere contractuele relaties van de onderneming met de overheid, zoals leningen, garanties, maar ook belangrijke leveringscontracten, zoals voor infrastructuur, ICT of defensie, die soms als minder expliciete vormen van steun worden ingezet.

RSV lang overeind door defensieopdrachten

Het RSV-concern werd in zijn laatste jaren vooral gesteund door opdrachten van het Ministerie van Defensie. De enquêtecommissie memoreerde: «*Met een overgave die aan de speeltafel niet zou hebben misstaan, werden in korte tijd honderden miljoenen aan defensiegeld aan RSV toevertrouwd – niet alleen zonder behoorlijke dekking maar ook zonder dat de overheid meer invloed op het RSV-gebeuren verwierf*».¹⁰

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

Onderzoeken naar het toekomstperspectief van een onderneming hanteren vaak prognoses. Prognoses geven inzicht in verwachtingen op de korte of middellange termijn, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de productie en werkgelegenheid per sector. Meestal wordt een prognose opgesteld aan de hand van een rekenkundig model. Zoals bekend bepalen de veronderstellingen die in zo'n model gehanteerd worden, in belang-

110 *Verslag van de parlementaire enquêtecommissie RSV*. Tweede Kamer vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 16, p. 455. Den Haag (Sdu).

rijke mate wat de uitkomst wordt. Als die veronderstellingen twijfelachtig zijn, moet ook de uitkomst betwijfeld worden: «*garbage in – garbage out*».

Om de betrouwbaarheid van de prognoses extra te illustreren, worden prognoses soms vergeleken met al gerealiseerde cijfers, bij wijze van referentie. Zeker in coronatijd kan men door die cijfers op het verkeerde been gezet worden, omdat de omstandigheden destijds anders waren.

Door referenties soms op het verkeerde been

De Minister van Verkeer en Waterstaat wilde in 1998 aantonen dat de groei van Schiphol binnen de milieugrenzen zou blijven, en dat Schiphol dus een 5e startbaan kon krijgen. Daarbij ging ze uit van een opvallend lage groeiprognose van het aantal passagiers van 3,5% per jaar. Om de aannemelijkheid van deze lage prognose te staven, gebruikte ze als referentie de gemiddelde jaarlijkse groei tussen 1980 en 1991, die eveneens bescheiden leek. In de jaren '90 groeiden de passagiersaantallen van Schiphol echter met circa 10% per jaar. Ons onderzoek naar de groeicijfers van Schiphol liet zien dat de 11 jaar tussen 1980 en 1991 geen objectieve referentie voor de groeiprognose vormden: ze omvatten zowel het economische crisisjaar 1980 als de Golfoorlog in 1991. Er was geen combinatie van jaren aansluitend op 1990 denkbaar die een lager gemiddeld groeipercentage opleverde. Door referenties kan men dus op het verkeerde been gezet worden.¹

¹ Algemene Rekenkamer (1998), rapport *Groeicijfers Schiphol*. Tweede Kamer vergaderjaar 1998–1999, 26 265, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

Scenario's zijn logisch samengestelde toekomstbeelden waarin de mogelijke variatie in voor de onderneming relevante ontwikkelingen is uitgewerkt.

Het Centraal Planbureau heeft bijvoorbeeld 4 scenario's opgesteld voor de landelijke economie onder de coronacrisis.⁸ Voor het opstellen van prognoses over het toekomstperspectief van de onderneming of de markt waarin ze beweegt, kunnen deze op de huidige omstandigheden toegepaste scenario's zeer bruikbaar zijn. Ga daarbij echter niet uit van één scenario maar van verschillende. Het is immers op voorhand niet te zeggen welk scenario zich zal voordoen. Verstandig beleid is voorbereid op alle mogelijke scenario's.

Verstandig beleid is voorbereid op elk scenario

Het besluit van het kabinet voor de 5e startbaan voor Schiphol in 1998 was ook onderbouwd met scenario's, maar het besluit paste slechts in één daarvan. Wij concludeerden in ons rapport hierover: «*Het toekomstbeeld was: «»t Kan regen of zonneschijn worden.» Men koos voor mooi weer, sloot de ogen voor de druppels die reeds vielen, en ging zonder paraplu op pad.»*¹

4 Vormgeving van de steun

Steunoperaties uit het verleden leveren belangrijke lessen voor de vormgeving van steun.

Les 5. Eis een goed en samenhangend reddingsplan

Bij een reddings- of steunoperatie zou de staat op basis van een door de onderneming aangeleverd samenhangend reddingsplan moeten kunnen bepalen welke rol hierin voor de staat te spelen is. De parlementaire enquêtecommissie RSV waarschuwde dat «*een verkeerde – onvoldoende zakelijke – steunoperatie weer nieuwe steunaanvragen oproept en leidt tot een situatie waarin regering en onderneming elkaars gevangene*

⁸ Deze scenario's zijn gepubliceerd op <https://www.cpb.nl/scenarios-coronacrisis>.

worden».⁹ Ondanks deze waarschuwing bleek in ons onderzoek naar de steunoperaties aan Daf en NedCar in de jaren '90 dat zulke reddingsplannen niet aanwezig waren.¹⁰

Steunverlening moet passen bij de aard van de problemen van de onderneming. Bij een tijdelijk liquiditeitsprobleem kan een overbruggingskrediet een onderneming soms helpen; als de solvabiliteit daarentegen het probleem is, dan verslechtert extra krediet deze juist.

Sinds het faillissement van het RSV-concern is het kabinetsbeleid steeds geweest om als staat niet mee te werken aan verliesfinanciering. Een reddingsplan moet daarom steeds rekening houden met de tijdelijkheid van de overheidssteun.

Les 6. Hanteer een doordachte bail-in

Het afwegingskader van 1 mei 2020 van de Ministers van EZK en van Financiën stelt dat bij omvangrijke kapitaalsteun zoveel als mogelijk opties voor lastendeling dienen te zijn verkend en uitgeput: «*alle stakeholders dienen systematisch in beeld te worden gebracht en zoveel mogelijk mee te betalen*». Dit wordt aangeduid als *bail-in*. Door *bail-in* komen de verliezen en de kosten om de onderneming weer op de rails te krijgen waar mogelijk terecht bij de aandeelhouders en schuldeisers van de onderneming (*insiders*). Dit in tegenstelling tot een *bail-out* waar de verliezen van de onderneming vooral terechtkomen bij derden (*outsiders*, veelal de belastingbetaler).¹¹

Voor steun aan banken is het *bail-in*-principe formeel geregeld,¹² voor andere ondernemingen niet. Het afwegingskader gaat er echter vanuit dat ook daar eerst naar de aandeelhouders wordt gekeken om de onderneming van meer kapitaal te voorzien. Zij zijn als eigenaar immers primair belanghebbend bij het lot van de onderneming. Het *bail-in*-principe doet ook een beroep op de andere bij de onderneming belanghebbende partijen, zoals achtergestelde schuldeisers en andere financiers. Bij *bail-in* wordt hen bijvoorbeeld gevraagd om hun schuldaanspraken te vermindern, uit te stellen of om te zetten in aandelen of om aanvullend krediet te verlenen vóór of eventueel in samenhang met overheidssteun.

Bereidheid van andere partijen dan de overheid om deel te nemen in de reddingsoperatie kan een indicatie zijn dat de operatie op bedrijfseconomische gronden verantwoord is. Hierbij moet men er echter op bedacht zijn dat participatie van de staat een rol kan spelen bij de afwegingen van de andere partijen. Dan ontstaat een cirkelredenering: de staat stelt vast dat de operatie verantwoord is omdat de private partijen deelnemen; deze concluderen hetzelfde juist omdat de staat meedoet. Beantwoording van de vraag of de operatie bedrijfseconomisch verantwoord is, los van dergelijke cirkelredeneringen, blijft dus geboden.

⁹ *Verslag van de parlementaire enquêtecommissie RSV*, p. 453. Tweede Kamer vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 16. Den Haag (Sdu).

¹⁰ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 32. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

¹¹ DNB (2016): *Contouren toepassing van het bail-in instrument* (www.DNB.nl).

¹² Richtlijn (EU) 2017/2399 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017. PbEU 2017 L 345.

Het maatschappelijk belang maakt de staat soms kwetsbaar voor druk vanuit private partijen om mee te gaan in door hen gewenste arrangementen. Illustratief hiervoor is de problematiek rond NedCar in 1993. De banken hadden in dat jaar de financieringsfaciliteiten voor de korte termijn van NedCar met f 100 miljoen teruggebracht en waren slechts bereid die weer te herstellen als de staat een garantie, dan wel een voorfinanciering van f 125 miljoen zou geven. De Minister van Economische Zaken vond dat NedCar in een «wurggreep» zat en stemde uiteindelijk in met een garantie van f 140 miljoen.¹

Eerder had zich een vergelijkbare situatie voorgedaan bij Fokker. De banken gaven in 1987 aan dat de staat Fokker serieus diende te ondersteunen. Zonder overheidssteun zouden zij de financieringsfaciliteiten aan Fokker opzeggen. De staat vond op zijn beurt dat de banken hun betrokkenheid moesten verhogen. Aan deze patstelling kwam pas een einde toen de staat zich bereid verklaarde om deel te nemen in het kapitaal van Fokker.²

¹ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 37. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

² Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 38. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

Bedenk tevens dat marktpartijen, met name banken en andere financiële instellingen, hun deelname zullen laten hangen van de te verkrijgen zekerheden. Daarbij treedt het gevaar op dat voor de staat minder zekerheden overblijven dan als zij de operatie alleen zou financieren. Hierdoor zou juist door de deelname van de banken de situatie kunnen ontstaan dat de operatie voor de staat niet meer bedrijfseconomisch verantwoord is.¹³

Een bail-in dus, maar dan wel een «*intelligente*» bail-in.

Les 7. Verken alternatieven

Elke majeure operatie van de overheid vergt onderzoek naar meer dan één oplossingsrichting. Het is niet voor niets dat de Regeling grote projecten van de Tweede Kamer verlangt dat de Tweede Kamer onder andere de volgende informatie ontvangt: «*een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgevalen*».¹⁴ Desondanks worden alternatieven vaak maar beperkt onderzocht, zelfs wanneer daar genoeg tijd voor is, met het risico van een tunnelvisie.

Evenwicht nodig in verkenning alternatieven

In ons onderzoek *Beleidsinformatie Betuweroute* (2000) concludeerden we dat de alternatieven voor de Betuweroute zoals optimalisatie van het bestaande transportsysteem (binnenvaart, bestaand spoor en kustvaart) nooit voldoende waren onderzocht, maar toch waren afgewezen. Onze aanbeveling was dan ook: «*Alternatieven moeten op alle relevante aspecten worden vergeleken. Op het moment dat alternatieven worden weggestreept, moet de informatie over deze aspecten voor alle alternatieven op hetzelfde kwaliteitsniveau staan*».¹

¹ Algemene Rekenkamer (2000) *Beleidsinformatie Betuweroute*. Tweede Kamer vergaderjaar 1999–2020, 27 195, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

Les 8. Niet ingrijpen is ook een alternatief

«*Wat gebeurt er als de overheid niets doet?*» vraagt het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, afgekort IAK, dat het

¹³ Zie hierover bijvoorbeeld het *Verslag van de parlementaire enquêtecommissie RSV*, p. 86, 361, 378 e.v., 407, 412 e.v., 445 en 464. Tweede Kamer vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 16. Den Haag (Sdu).

¹⁴ Tweede Kamer, *Regeling grote projecten*, art. 10, lid 2 sub h.

Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken van het Ministerie van Justitie in 2010 introduceerde.¹⁵ Als op een van de aspecten uit de voorgaande lessen een negatieve indicatie volgt, hoort volgens het IAK het zogenoemde nul-alternatief overwogen te worden. Het kan immers zo zijn dat niet ingrijpen vanuit het perspectief van het publiek belang de minst slechte oplossing is.

Als het gaat om steun aan grote ondernemingen kan een invulling van het nul-alternatief ook inhouden dat de onderneming geen individuele steun ontvangt, maar verwezen wordt naar sectorspecifieke of generieke regelingen.

In het verleden bleek het nul-alternatief lang niet altijd serieus overwogen te zijn. Dat concludeerde bijvoorbeeld in 2014 de parlementaire enquêtecommissie ICT-projecten bij de overheid.¹⁶

Les 9. Zorg voor een «plan B»

Alternatieven zijn niet alleen keuzemogelijkheden, maar dienen ook als terugvalopties als het eerst gekozen alternatief niet slaagt. Zo werkte het kabinet bij een steunoperatie voor ING, tijdens de kredietcrisis vanaf december 2008, niet alleen aan een oplossing voor de problemen van ING. Ondertussen maakte het ook een noodwet voor nationalisatie. Zo zou het kabinet een alternatief hebben als de marktpartijen onvoldoende meewerkten. Begin maart 2009 lag deze noodwet klaar om geactiveerd te worden.

Extra optie in de gereedchapskist

De Minister van Financiën antwoordde de enquêtecommissie op de vraag naar de reden voor de ontwikkeling van deze optie: «Ik ben ook niet voor nationalisatie, maar ik was wel voor een nationalisatiewet in de gereedchapskist. (...) Je (moet) er niet aan denken dat je het ooit nodig zou hebben gehad. Je moest het echter wel in je kist hebben voor het aller-, allereerste geval.»¹

¹ Eindrapport Parlementaire Enquête Financieel Stelsel. Tweede Kamer vergaderjaar 2011–2012, 31 280, nr. 61. Den Haag (Sdu).

De noodwet hoefde uiteindelijk voor ING niet ingezet te worden.¹⁷ De parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel (commissie-De Wit), die tussen 2010 en 2012 de steunverlening aan financiële instellingen gedurende de kredietcrisis onderzocht, oordeelde in 2012 dat het als plan B uitwerken van een dergelijke noodwet verstandig was.¹⁸

Les 10. Let op doelmatigheid en proportionaliteit

Voor elk overheidsoptreden geldt de eis van doelmatigheid en proportionaliteit in het bijzonder. Het al eerder genoemde IAK noemt doelmatigheid als voorwaarde voor beleid. Dat belang volgt ook uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

Bij sommige steunoperaties in het verleden ging de proportionaliteit verloren. De parlementaire enquêtecommissie RSV constateerde bijvoorbeeld dat de steun aan RSV tussen 1976 en 1983 uiteindelijk de

¹⁵ Het IAK is gepubliceerd op <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

¹⁶ Eindrapport Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Tweede Kamer vergaderjaar 2014–2015, 33 326, nr. 5. Den Haag: Sdu

¹⁷ De onteigeningswet, inmiddels geïncorporeerd in art. 6.1 e.v. Wet financieel toezicht, is in 2013 wel ingezet voor de nationalisatie van SNS Reaal.

¹⁸ Eindrapport parlementaire enquête Financieel Stelsel. Tweede Kamer vergaderjaar 2011–2012, 31 280, nr. 61. Den Haag (Sdu).

kosten per arbeidsplaats tot bijna f 400.000 naderde. Volgens de conclusies van de RSV-enquêtecommissie waren hier alle verhoudingen zoek.¹⁹ De met medewerking van het kabinet in het begin van de jaren '90 tot stand gekomen technolease-operaties voor Fokker en Philips versterkten het vermogen van deze ondernemingen elk met honderden miljoenen guldens. Uit ons onderzoek in 1996 naar deze fiscale constructie voor Fokker en Philips, bleek dat ze de staat een bedrag zou kosten dat de versterking van het vermogen van Fokker en Philips ruim overschreed.²⁰

Technolease bleek een uiterst kostbare steunoperatie

De technolease-operaties bij Fokker en bij Philips betroffen een bijzondere vorm van steun. De constructie zat ingewikkeld in elkaar, maar het principe is eenvoudig uit te leggen. In beginsel was de technolease een gewone *sale-and-lease-back*: bepaalde bedrijfsgoederen worden verkocht aan een koper en weer terug geleased. Dat wordt gedaan met vastgoed, transportmiddelen etc. Dat het in dit geval om technische kennis ging, hoeft geen principieel bezwaar te zijn. De transactie leek daarom ook simpel:

- Fokker en Philips verkochten elk een bedrijfsgoed (technische kennis) voor X miljoen gulden aan de Rabobank en leaseden dat weer terug van de bank. Per jaar betaalden Fokker en Philips aan de Rabobank een leaseprijs.
- De Rabobank deed een investering van X miljoen gulden en schreef hierop af. De bank kreeg jaarlijks de leaseprijs.

Fiscaal leek er niets anders te gebeuren dan een verschuiving van belastingaftrek van Fokker en Philips naar de Rabobank. Het leek het ei van Columbus: Fokker en Philips hadden door de transacties hun liquiditeitspositie aanzienlijk verbeterd zonder dat dit de staat iets zou kosten. De werkelijkheid bleek anders te zijn omdat de Rabobank de van Fokker en van Philips gekochte kennis niet voor de door de bank betaalde koopprijs, maar – met instemming van het kabinet – voor een veel hoger bedrag mocht activeren. Dat veel hogere bedrag vormde voor de Rabobank een grote risicooloze aftrekpost, die de bank een belastingvoordeel (lees: belastingderving voor de staat) opleverde van veel grotere omvang dan het bedrag dat Fokker en Philips door de transactie van de Rabobank hadden gekregen.¹

¹ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 38. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu). De exacte bedragen van de technoleaseconstructie heeft de Algemene Rekenkamer bij publicatie van haar rapport slechts vertrouwelijk aan het parlement meegedeeld.

De financiële gevolgen van de technolease-constructie waren voor de staat veel groter dan wanneer de staat Fokker en Philips rechtstreeks had gesteund, en daarmee naar ons oordeel nauwelijks nog doelmatig te noemen. De staat had bovendien door deze constructie geen mogelijkheid om voorwaarden aan de steun te stellen.²¹

5 Besluitvorming

De besluitvorming vindt op 3 niveaus plaats: op ministerieel niveau, op parlementair niveau en op het niveau van de Europese Commissie. Voor elk niveau hebben we een les geformuleerd.

Les 11. Draaiboek ondersteunt maatwerk

Het afwegingskader van het kabinet van 1 mei 2020 stelt: «*Steunverlening aan individuele bedrijven blijft in aanpak en uitkomst altijd maatwerk*». Maatwerk is echter niet hetzelfde als ad hoc. Een kleermaker die een maatkostuum maakt, werkt nooit ad hoc, maar volgt een gestructureerde werkwijze. Dat begint bij het nemen van de maten van de drager en zet zich voort in het maken van het pak. De techniek verschilt niet; de drager

¹⁹ *Verslag van de parlementaire enquêtecommissie RSV*, p. 462. Tweede Kamer vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 16. Den Haag (Sdu).

²⁰ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 38. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

²¹ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 38. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

en het kostuum wel. Zo is het ook bij steunoperaties. Om maatwerk in steunverlening te kunnen leveren, moet de overheid een gestructureerde werkwijze volgen. In ons rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen* uit 1996 deden wij daarom de aanbeveling om voor steunoperaties een standaardaanpak te ontwikkelen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een draaiboek voor ambtelijke werkgroepen die zulke operaties begeleiden, waarbij het doel is zoveel mogelijk «maatwerk» te leveren.²² Later pleitte de parlementaire enquêtecommissie-De Wit hier ook voor. Ze concludeerde dat de ingrepen in de financiële sector nog steeds gekenmerkt werden door een hoog ad-hocgehalte.²³

Besluitvormingsstructuur voor financiële crisis

Aanbeveling 5 van de commissie-De Wit was een speciale crisisstructuur te ontwikkelen voor een financiële crisis, naar analogie van het bestaande Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het ging volgens de commissie-De Wit daarbij vooral om een heldere taakverdeling in het kabinet en tussen het kabinet en andere relevante overheidsorganisaties, tijdens de kredietcrisis bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank. Ook ging het om afspraken over informatie-uitwisseling en om draaiboeken voor de manier waarop specifieke vormen van steun, zoals kapitaalversterking of garanties, vorm zouden moeten krijgen. De commissie adviseerde het crisismanagementsysteem zo vorm te geven dat flexibiliteit en toepasbaarheid in uiteenlopende situaties gewaarborgd zouden zijn.¹⁸

Les 12. Informeer het parlement tijdig en volledig

Ook als haast geboden is, dient het parlement zo goed mogelijk het budgetrecht uit te kunnen oefenen. De benodigde gelden voor de steun zijn in veel gevallen niet in de goedgekeurde begroting gereserveerd. Het parlement moet deze dus alsnog autoriseren en daarvoor moet het tijdig en volledig geïnformeerd zijn (zie hoofdstuk 2 van de Comptabiliteitswet). In ons in mei van dit jaar gepubliceerde rapport *Aandelenverwerving Air France-KLM* concludeerden we dat de Minister onrechtmatig had gehandeld door niet vooraf het parlement te informeren.²⁴ Ook bij steunoperaties in het verleden is dit lang niet altijd goed gegaan. Na de commissie-De Wit is de zogenoemde voorhangprocedure aangescherpt. Daardoor is het, volgens artikel 4.7 Comptabiliteitswet, in meer situaties nodig het parlement vooraf te informeren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het versterken van het eigen vermogen van een onderneming of het verstrekken van achtergestelde leningen of garanties of het overnemen van schulden of risico's om de solvabiliteit van een onderneming te versterken.

Behoorlijke informatievoorziening aan het parlement beperkt zich niet strikt tot de in de wet geregelde gevallen. De informatie over de steun aan RSV was bijvoorbeeld verbrokkeld. Een van de conclusies van de RSV-enquête was dan ook dat de Tweede Kamer nooit een volledig zicht kreeg op de hele financiële betrokkenheid van de staat bij het RSV-concern.²⁵ In de zaak van de technolease-operatie voor Fokker en Philips is volgens ons het parlement nooit door het kabinet geïnformeerd over de werkelijke kosten van deze financiële constructie voor de staat. Die informatie was wel in het kabinet bekend.²⁶

²² Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

²³ *Eindrapport parlementaire enquête Financieel Stelsel*. Tweede Kamer vergaderjaar 2011–2012, 31 280, nr. 61. Den Haag (Sdu).

²⁴ Algemene Rekenkamer (2020) rapport *Aandelenverwerving Air France-KLM*. Tweede Kamer Vergaderjaar 2019–2020, 29 232, nr. 38. Den Haag (Sdu).

²⁵ *Verslag van de parlementaire enquêtecommissie RSV*, p. 458. Tweede Kamer vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 16. Den Haag (Sdu).

²⁶ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

In ons op 20 mei 2020 verschenen rapport *Aandelenverwerving Air France-KLM* wezen we erop dat indien nodig informatie vertrouwelijk aan het parlement kan worden verstrekt.

In dat rapport onderstreepten we dat de Eerste Kamer daarbij niet moet worden overgeslagen.²⁷ Het is niet voor niets dat de Eerste Kamer, in het in 2012 tot dusver enige door dit instituut uitgevoerde parlementaire onderzoek, waarschuwde: «*De Eerste Kamer heeft zich meer dan eens ontevreden getoond over (de geringe mate waarin ze betrokken werd) bij belangrijke besluitvorming. Bij besluiten (...) wil de senaat in positie worden gebracht om als chambre de réflexion haar rol te kunnen spelen*».²⁸

Les 13. Stem tijdig af met de Europese Commissie

Steun aan ondernemingen door lidstaten, in welke vorm dan ook en ongeacht of ze door de staat, decentrale overheden of publieke organisaties buiten het Rijk wordt verstrekt, wordt door de Europese Commissie gecontroleerd op verenigbaarheid met de interne markt.²⁹ De Europese Commissie heeft op 20 maart 2020 een tijdelijke kaderregeling opgesteld voor staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de coronapandemie.³⁰ Op 4 april en 13 mei 2020 is deze regeling uitgebreid.³¹ Door de kaderregeling hebben overheden tijdelijk meer mogelijkheden om ondernemingen te ondersteunen die vanwege de coronapandemie in nood zijn geraakt.

De tijdelijke verruiming van de mogelijkheden voor steun betekent echter niet dat de Europese Commissie staatssteun niet langer toetst op verenigbaarheid met de interne markt. Lidstaten moeten de steun die zij aan ondernemingen verstrekken ook onder de kaderregeling nog steeds aan de Commissie melden, tenzij de steun valt onder de werking van een groepsvrijstelling.

Een van de aanbevelingen in de in 2014 in opdracht van de Minister van Financiën uitgevoerde evaluatie van de nationalisatie van SNS Reaal was om vroegtijdig af te stemmen met de Europese Commissie en niet te lang te wachten met het zoeken van contact op hogere niveaus.³²

6 Uitvoering

Het succes van de steunoperatie staat of valt met de uitvoering. We geven hiervoor eveneens enkele lessen mee.

Les 14. Denk na over te stellen voorwaarden

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

²⁷ Algemene Rekenkamer (2020) rapport *Aandelenverwerving Air France-KLM*. Tweede Kamer Vergaderjaar 2019–2020, 29 232, nr. 38. Den Haag (Sdu).

²⁸ Eerste Kamer (2012), *Verbinding verbroken?* Hoofdrapport onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Eerste Kamer vergaderjaar 2012–2013, C, A. Den Haag (Sdu).

²⁹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie artikel 107 e.v.

³⁰ Mededeling van de Commissie van 19 maart 2020, *Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak*. C(2020) 1863 (PB C 911 van 20.3.2020).

³¹ Mededeling van de Commissie van 3 april 2020, *Wijziging van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak*. C(2020) 2215 (PB C 1121 van 4.4.2020 en Mededeling van de Commissie van 13 mei 2020, *Wijziging van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak*. 2020/C 112 I/01.

³² *Rapport van de evaluatiecommissie nationalisatie SNS Reaal*, Amsterdam 2014. De evaluatiecommissie geeft niet aan wat bedoeld wordt met 'hogere niveaus', vermoedelijk op het niveau van bewindslieden.

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

Beland niet op de stoel van de ondernemer

De staat, die in de jaren '90 als aandeelhouder in NedCar te maken had met medeaandeelhouders Volvo Car Corporation (VCC) en Mitsubishi Motor Corporation, maakte ingewikkelde afspraken met VCC over onderlinge verrekeningen tussen VCC en NedCar. Die waren afhankelijk van de omzet. Door de afspraken kwam het Ministerie van Economische Zaken in de positie dat het als het ware als een ondernemer moest meebeslissen over commerciële activiteiten. Het ging bijvoorbeeld om het uitbrengen van een actiepakket bij een auto, het presenteren van een nieuwe versie van een model, het verhogen of verlagen van de prijs van auto's voor bepaalde landen of het instellen van reclamecampagnes. De afspraken riepen regelmatig onduidelijkheden en onenigheden op. Ze vergden bovendien veel tijd en specifieke, vaak ontbrekende, kennis van de ambtenaren. Dit leidde in 1994 bij het Ministerie van Economische Zaken tot de verzuchting: «*We lopen hier tegen een fundamenteel punt aan, namelijk dat VCC op basis van zijn vakkennis spreekt en wij slechts van «gezond verstand» uit kunnen gaan.*»¹

¹ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*, p. 36. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

Les 15. Organiseer het toezicht op naleving van voorwaarden

In de RSV-enquête is geconstateerd dat de Minister van Economische Zaken er niet of nauwelijks op had toegezien of het met staatssteun overeind gehouden concern zich had gehouden aan de voorwaarden voor de steun. Na het debacle van RSV leek het voor de hand te liggen dat het toezicht in het vervolg beter zou zijn. 10 Jaar later bleek echter dat de achtereenvolgende Ministers van Economische Zaken ook Fokker niet erg strak aan de voorwaarden voor steunverlening hadden gehouden.³³

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

Les 16. Overschat niet het nut van een overheidscommissaris

De staat bedingt soms het recht een lid in de raad van commissarissen aan te wijzen om invloed te krijgen in een onderneming die hij steunt. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij verschillende tijdens de kredietcrisis door de staat gesteunde financiële instellingen. Deze waarborg bleek echter maar beperkt werkzaam. Dat speelde met name wanneer het belang van de staat en dat van de onderneming botsten. Het Burgerlijk Wetboek verlangt van de commissaris in een vennootschap dat deze zich richt op het belang van de vennootschap.³⁴ Dat geldt ook voor een commissaris die door de Minister is benoemd. De staat mag dus niet verwachten dat van overheidswege benoemde commissarissen de staat vertegenwoordigen. De Minister mag deze commissarissen dan ook geen instructies geven voor het overleg in de raad van commissarissen.³⁵ Om die reden zet de staat de overheidscommissaris niet meer in als waarborg van het publiek belang,

³³ Algemene Rekenkamer (1996) rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen*. Tweede Kamer vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2. Den Haag (Sdu).

³⁴ Artikel 2:140, lid 2, Burgerlijk wetboek.

³⁵ Ministers van Financiën en EZ (1991), Nota *Commissaris van overheidswege*. Tweede Kamer vergaderjaar 1990–1991, 22 064, nr. 2. Den Haag (Sdu).

maar vooral om de algemene kwaliteit van het bestuur van de onderneming te waarborgen.³⁶

Een aanbeveling aan de Minister van Financiën uit de evaluatie in 2014 van de nationalisatie van SNS Reaal was om bij een onderneming een *overheidstrustee* aan te stellen als er sprake is van substantiële staatssteun.³⁷ Dat kan bijvoorbeeld degene zijn die namens de staat de aandelen beheert in geval van een staatsdeelneming. Zo'n trustee kan toezicht op de naleving van de steunvoorwaarden houden zonder te stuiten op de beperkingen van een (overheids-)commissaris. De Minister van Financiën heeft bijvoorbeeld bij gesteunde banken NL Financial Investments (NLF) als trustee aangewezen. NLF beheert sinds enkele jaren de aandelen in staatsgesteunde financiële instellingen.³⁸

Regeringswaarnemer ook beperkte waarborg

De regeringswaarnemers in het RSV-concern bleken ook een beperkte waarborg. Ze konden niet voorkomen dat de onderneming veel besluiten nam die verkeerd uitpakten. «*Als het misloopt met RSV, (zal) iedereen ons verwijten dat we het aan hebben zien komen zonder iets te doen... Ik zie de Kamervragen al voor me – we hebben immers een regeringswaarnemer – en ons totaal gebrek aan verweer daarop*», stond in een ambtelijke notitie uit 1981 aan de directeur-generaal Industrie van het Ministerie van Economische Zaken. Twee jaar later ging RSV failliet.¹

¹ *Verslag van de parlementaire enquêtecommissie RSV*, p. 399. Tweede Kamer vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 16. Den Haag (Sdu).

7 Tot slot

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet verlangt dat voorstellen, voornemens en toezeggingen van het kabinet een toelichting bevatten waarin wordt ingegaan op a) de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid die worden nagestreefd, b) de beleidsinstrumenten die worden ingezet, c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Het onderzoek dat nodig is om steunoperaties te onderbouwen kan omvangrijk, arbeidsintensief en tijdrovend zijn, net als voor andere grote overheidsuitgaven.

Het voorgaande laat zien dat het verleden lessen oplevert voor het heden. Steun- en andere operaties stellen de staat steeds voor vergelijkbare vraagstukken. Fouten die vroeger gemaakt zijn en toen tot ondoelmatige besteding, zelfs verspilling van publiek geld hebben geleid, hoeven niet te worden herhaald.

Nu de coronacrisis het bedrijfsleven zo zwaar treft, hebben verschillende grote ondernemingen de staat, naast de sectorale of generieke voorzieningen waarvan zij ook gebruik kunnen maken, om aanvullende individuele steun verzocht. Het kabinet heeft inmiddels laten weten dat KLM en Royal IHC voor individuele steun in aanmerking komen; mogelijk volgen nog andere ondernemingen. Het zou goed zijn als kabinet en parlement bij die steunoperaties gebruikmaken van de lessen uit het verleden. Of en hoe dat gebeurt, onderzoeken we deze zomer.

³⁶ Minister van Financiën (2013), *Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid*. Tweede Kamer vergaderjaar 2013–2014, 28 165, nr. 165. Den Haag (Sdu).

³⁷ *Rapport van de evaluatiecommissie nationalisatie SNS Reaal*, Amsterdam 2014. De evaluatiecommissie geeft niet aan wat bedoeld wordt met 'hogere niveaus', vermoedelijk op het niveau van bewindslieden.

³⁸ Brief Minister van Financiën (2014). Tweede Kamer vergaderjaar 2013–2014, 33 532, nr. 34. Den Haag (Sdu).

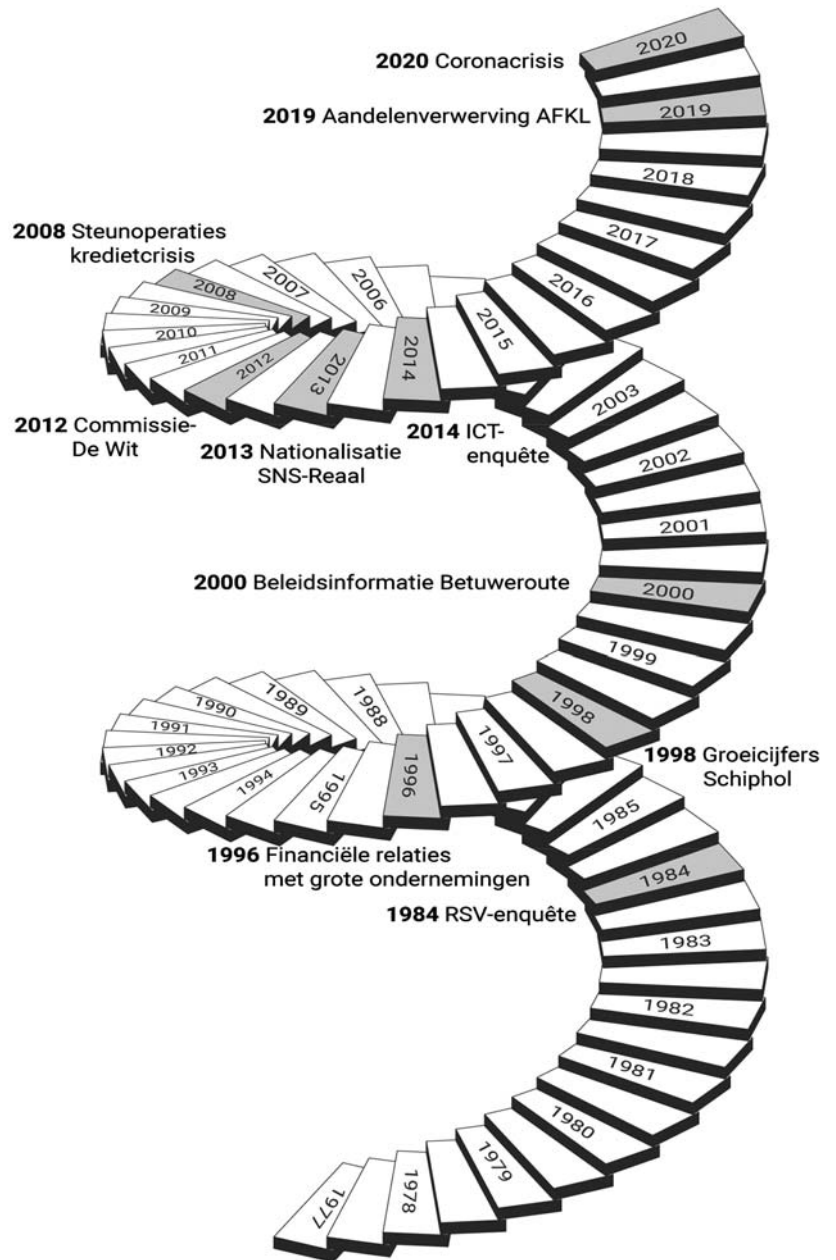
Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

Steun- en andere operaties stellen de staat steeds voor vergelijkbare vraagstukken

Figuur 1. Beeld van de tijd met bronnen voor lessen uit het verleden.



Overzicht lessen per aspect

1. Het motief voor steun

Les 1. Breng het publiek belang in kaart

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

Les 3. Zorg voor volledig zicht op relatie met overheid

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

2. Vormgeving van de steun

Les 5. Eis een goed en samenhangend reddingsplan

Les 6. Hanteer een doordachte bail-in

Les 7. Verken alternatieven

Les 8. Niet ingrijpen is ook een alternatief

Les 9. Zorg voor een «plan B»

Les 10. Let op doelmatigheid en proportionaliteit

3. Besluitvorming

Les 11. Draaiboek ondersteunt maatwerk

Les 12. Informeer het parlement tijdig en volledig

Les 13. Stem tijdig af met de Europese Commissie

4. Uitvoering

Les 14. Denk na over te stellen voorwaarden

Les 15. Organiseer het toezicht op naleving van voorwaarden

Les 16. Overschat niet het nut van een overheidscommissaris