

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De President van de Algemene Rekenkamer
dhr. drs. A.P. Visser
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Hoofddirectie Financieel- Economische Zaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2020-0000203012

Uw brief (kenmerk)
20007032 R

Datum

Betreft Concept-rapport Individuele steun aan bedrijven tijdens
de coronacrisis

Geachte heer Visser,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw rapport *Individuele steun aan bedrijven tijdens de coronacrisis*. Wij, de ministers en staatssecretarissen van Financiën, Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW), zijn u zeer erkentelijk voor uw rapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Hierna volgt onze reactie op uw rapport.

Algemeen

U toetst de 16 lessen uit uw brief *Steun aan grote ondernemingen: Leren uit het verleden* (hierna: *16 Lessenbrief*)¹ aan een aantal casussen. Omdat u voornoemde brief als referentiekader in het onderzoek hanteert, verdient de volgtijdelijkheid van het publiceren van het *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven*² (hierna: *afwegingskader*), het moment van behandeling van de door u onderzochte steuntrajecten en de publicatie van de *16 Lessenbrief* aandacht. Het afwegingskader is op 1 mei jl. naar de Tweede Kamer gestuurd en vervolgens in een debat besproken. Veel van de door u onderzochte individuele steunverleningsoperaties waren toen reeds in gang gezet of afgerond. Op 26 juni publiceerde u de voornoemde brief met lessen uit het verleden. Deze volgtijdelijkheid maakt dat de *16 Lessenbrief* als zodanig nog niet kon worden meegenomen bij de door u onderzochte casuïstiek. Wij zijn desalniettemin verheugd te kunnen constateren dat u oordeelt dat deze lessen in veel gevallen adequaat zijn toegepast.

Het is tevens positief om te kunnen constateren dat u van mening bent dat het afwegingskader een goed uitgangspunt biedt voor besluitvorming over (toekomstige) individuele steunaanvragen. Wij gaan in paragraaf 2 nader in op uw conclusies en aanbevelingen rondom het afwegingskader. Wij hebben er vertrouwen in dat we, met de door u gesuggereerde aanpassingen, een goede basis hebben gelegd om de lessen uit het verleden mee te nemen naar de toekomst.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 85.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 36.

1. Aanbevelingen

In uw rapport doet u drie aanbevelingen. We zijn u daar zeer erkentelijk voor en in onze reactie gaan wij hier dan ook op in.

Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken

Ons kenmerk
2020-0000203012

2. Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven

In uw rapport heeft u bij uw conclusies en aanbevelingen, naast het afwegingskader, de nadere praktische uitwerking die de ministeries van Financiën en van EZK hebben gemaakt in een werkdocument (hierna: concretiseringdocument) betrokken. Uw hoofdconclusie is dat de meeste lessen uit de *16 Lessenbrief* adequaat zijn verwerkt in het afwegingskader en de concretisering daarvan. U stelt dat dit afwegingskader – met een aantal aanscherpingen – nu en in de toekomst bij kan dragen aan een goede en gestructureerde behandeling van steunverzoeken van individuele bedrijven. Hieronder willen wij graag nader reflecteren op uw conclusies en aanbevelingen.

Aanbeveling 1

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

De aanbevelingen die voortvloeien uit de *16 Lessenbrief* zien wij over het algemeen als ondersteuning van de denkwijze zoals uiteengezet in het afwegingskader en de concretisering daarvan. Het afwegingskader zelf beoogt een algemene denkwijze neer te leggen voor de inhoudelijke beoordeling. Dit document leent zich daarmee niet voor de meer praktische overwegingen bij het beoordelen van steunverzoeken. Het concretiseringsdocument zien wij daarom als het juiste aanknopingspunt voor eventuele aanvullingen naar aanleiding van de door u geformuleerde aanbevelingen, aangezien dit document is bedoeld als bewegend werkdocument om de beoordeling van steunverzoeken aan te pakken. Onderaan deze paragraaf reflecteren wij nader op de door u genoemde punten en hoe wij deze in het concretiseringsdocument opnemen, dan wel verduidelijken.

Aanbeveling 2

We bevelen het kabinet aan om het Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven een duidelijke en formele basis te geven, bij voorkeur in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

Het afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven is opgesteld om een handvat te bieden voor afwegingen en keuzes die het kabinet zal maken bij steun aan individuele bedrijven die van vitaal belang zijn voor de Nederlandse economie en die specifiek door de COVID19-pandemie in de problemen zijn gekomen. Het feit dat dit afwegingskader is toegesneden op deze uitzonderlijke en tijdelijke situatie komt terug in een aantal elementen, bijvoorbeeld in het uitgangspunt dat steun altijd tijdelijk van aard is en in het uitvoeren van een toets op de impact van de COVID19-crisis op de onderneming. Hiermee heeft dit kader een ander karakter dan het IAK, dat meer generiek van aard is. Wij onderschrijven dat het afwegingskader enkele algemene overwegingen bevat die in algemene zin relevant zijn indien steun wordt overwogen. Wij zullen bezien in hoeverre wij deze algemene overwegingen bij steun een duidelijke en formele basis kunnen geven, waarbij we ook het IAK zullen betrekken.

Hieronder reflecteren wij graag nader op de lessen waarbij u een aantekening heeft gemaakt en hoe wij deze in het concretiseringsdocument opnemen, dan wel verduidelijken.

Les 1: U beveelt aan om te expliciteren dat de onderbouwing van het publiek belang niet beïnvloed mag worden door tijdsdruk en politieke dan wel maatschappelijke druk tijdens de steunoperatie. U doet de suggestie om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande studies van belangrijke (economische) clusters. Wij onderschrijven deze aanbeveling. Hierbij past wel de opmerking dat het, gelet op het inherent onvoorspelbare karakter van een crisis en de gevolgen daarvan, onvermijdelijk is dat in bepaalde gevallen analyses onder (tijds)druk gemaakt zullen moeten worden. Het blijft daarbij altijd van belang dat de onderbouwing van de besluitvorming niet onder die druk komt te lijden.

Les 2: U wijst erop dat de objectiviteit van informatie moet worden geborgd door het voorkomen van (schijn van) belangenverstremgeling bij adviseurs. Wij onderschrijven dit. Een dergelijke toets op belangenverstremgeling is reeds onderdeel van het proces dat wordt doorlopen met de adviseurs die door de ministeries van Financiën en EZK worden betrokken bij individuele steunverlening. Wij zullen een verwijzing naar dat proces en het belang daarvan expliciet in het concretiseringsdocument opnemen.

Les 3: U geeft aan dat nagegaan moet worden in hoeverre de onderneming (naast coronasteun) ook andere financiële relaties met de overheid heeft. Het belang hiervan onderschrijven wij. Zoals is uiteengezet in het afwegingskader vereist het doorlopen van de bail-in mogelijkheden dat de stakeholders systematisch in kaart dienen te worden gebracht. Dit is nader uiteengezet in het concretiseringsdocument. Wij zullen de specifieke relaties met de overheid waar u naar verwijst hierin expliciet opnemen.

Les 7: U schrijft dat een tunnelvisie moet worden voorkomen door verschillende alternatieve oplossingsrichtingen te onderzoeken. U wijst erop dat een alternatief pas mag worden verworpen als de informatie hierover hetzelfde kwaliteitsniveau heeft als die over het gekozen alternatief. Wij onderschrijven het belang van het voorkomen van tunnelvisie. In het afwegingskader en in de concretisering is expliciet aandacht voor zowel de verschillende instrumenten als de noodzaak om alternatieven te verkennen. In de praktijk is het kiezen van de juiste oplossingsrichting een iteratief proces, waarbij mogelijke alternatieven gedurende de rit afvallen. Zoals u terecht stelt in les 8 is ook het afzien van steunverlening te allen tijde een reële optie.

Les 9: U concludeert dat de verkenning en uitwerking van een plan B in de door u onderzochte gevallen doorgaans adequaat heeft plaatsgevonden. U stelt echter dat deze les nog niet tot uiting komt in het afwegingskader of de concretisering en beveelt aan deze les nader te verankeren in de relevante documenten. Wij zijn het niet eens met de stelling dat dit nog niet tot uiting komt in de relevante stukken. Het verkennen van verschillende alternatieven en het onderzoeken van een plan B is immers expliciet onderdeel van vraag C6 van (de concretisering van) het afwegingskader.

Les 12: U beveelt aan expliciet aandacht te besteden aan de gevallen waarin de wet- en regelgeving vereist dat het parlement wordt geïnformeerd en hoe dit in voorkomende gevallen moet gebeuren. Uiteraard onderschrijven wij het belang van het tijdig en volledig informeren van het parlement en het naleven van relevante wettelijke bepalingen. Dit thema is breder dan het afwegingskader. Wij nemen de verwijzingen naar de relevante wet- en regelgeving graag expliciet in het concretiseringsdocument op.

Les 14: U stelt dat de fiscale voorwaarden die bij het afwegingskader horen, niet borgen wat met die voorwaarden is beoogd, namelijk dat indien een bedrijf in moeilijke tijden financieel wordt bijgestaan door de overheid, de winsten in betere tijden niet via belastingconstructies onbelast wegstromen. U beveelt aan dit in de fiscale voorwaarden alsnog te borgen. Voor zover fiscale maatregelen nog niet hebben geleid tot een aanpassing in de bedrijfsstructuur van een bedrijf dat in aanmerking wil komen voor steunverlening, kan als voorwaarde aan de steun worden verbonden dat deze (ongewenste) structuur wordt opgeruimd. Hiermee wordt vanzelfsprekend beoogd een verandering op lange termijn teweeg te brengen in de structuur van deze bedrijven. Jarenlange handhaving van de voorwaarden is echter niet proportioneel als bedrijven geen gebruik meer maken van de steun. Om het onbelast wegstromen van winsten te voorkomen zet het kabinet in op wettelijke maatregelen tegen belastingontwijking, zowel in nationaal verband³ als in internationaal verband⁴.

Les 15: U stelt dat in het afwegingskader weinig aandacht is gegeven aan het toezicht op de te stellen voorwaarden voor steunverlening. U schrijft dat het gezien de vele en veelsoortige voorbeelden van voorwaarden die er zijn, het voor de hand ligt om per voorwaarde ook de mogelijkheden in kaart te brengen om het toezicht erop vorm te geven. Wij onderschrijven het belang van het adequaat monitoren van gemaakte afspraken. Zoals in het afwegingskader uiteen is gezet, vergt het stellen van voorwaarden precisie en maatwerk en zal dit per geval, met oog voor het karakter en de grootte van de onderneming, bekeken moeten worden. Dit maatwerk geldt evenzeer bij het houden van toezicht op de voorwaarden. De instrumenten die de staat hier ter beschikking staan, hangen immers mede samen met de vormgeving van de steun en de positie die de staat daarmee mogelijk verwerft in de governance van de gesteunde onderneming. Wij zijn graag bereid om de verschillende mogelijkheden voor het organiseren van dit toezicht nader te expliciteren in de concretisering van het afwegingskader.

3. Reactie op conclusies en aanbevelingen per casus

3.1 KLM

Aan de hand van de *16 Lessenbrief* heeft u de steun aan KLM getoetst. Voor de casus KLM constateren wij dat u op vijf van uw lessen een aantekening heeft gemaakt.

³ Zie de aankondiging van aanvullende maatregelen tegen dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties (Kamerstukken II 2019/20, 25 087, nr. 255), de aankondiging van een maatregelen om informeel kapitaalstructuren aan te pakken (Kamerstukken II 2019/20, 35 572, nr.5, p.7). Een overzicht van maatregelen tegen belastingontwijking en -ontduiking van dit kabinet is gegeven in de Lijst van vragen en antwoorden over de Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, vraag 141 (nog geen Kamerstuknummer; dossiernummer 35 570, kenmerk Tweede Kamer: 2020D37430).

⁴ Zie de brief van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst van 29 september 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 32 140, nr. 73).

Les 2: Ten aanzien van 'Zorg voor inzicht in de continuïteit van de onderneming' wijst u op het risico van belangenverstremgeling doordat het kabinet zich bij de steunoperatie voor KLM heeft laten adviseren door ABN AMRO, terwijl deze bank ook deel uitmaakte van het bankenconsortium waarmee onderhandelingen gevoerd moesten worden over hun deelname aan de steunoperatie.

ABN AMRO heeft voor het voorkomen van de genoemde mogelijke belangenverstremgeling een procedure ontwikkeld die zorgt dat de adviserende onderdelen van de bank geen contact hebben met de onderdelen van de bank die eventueel bij een financiering een rol kunnen spelen. ABN AMRO heeft deze *client acceptance procedure* doorlopen nadat het ministerie van Financiën het verzoek tot advisering had ingediend. ABN AMRO is verplicht om over procedures ter voorkoming van belangenverstremgeling te beschikken. Hierop wordt toezicht gehouden. Het is aan ABN AMRO om deze procedures in acht te nemen.

**Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2020-0000203012

Les 5: U stelt dat de eis aan een goed en samenhangend reddingsplan onvoldoende zou zijn toegepast omdat KLM het kabinet niet heeft benaderd met een uitgewerkt en samenhangend plan voor het doorstaan van de coronacrisis. KLM heeft, toen de crisis uitbrak, zelf maatregelen genomen om de kosten te beperken. Een voorbeeld hiervan is uitgifte van vouchers voor geannuleerde vluchten. Ook voor het management van KLM was het van meet af aan duidelijk dat er ten behoeve van de steunaanvraag een herstructureringsplan nodig was. Het was echter voor KLM onhaalbaar om dit op korte termijn af te ronden. In eerste instantie leek de liquiditeitspositie van KLM zo nijpend dat er geen tijd was om een herstructureringsplan op te stellen voordat het steunpakket werd afgerond. Om die reden is afgesproken dat KLM de tijd zou krijgen om een plan op te stellen en dat het tweede deel van de lening pas uitbetaald zou worden na goedkeuring van het plan. Die tijd was ook nodig om alle belanghebbenden, zoals de vakbonden en de ondernemingsraad, te betrekken in het opstellen van het plan. Daarnaast heeft het kabinet, bij aanvang van de gesprekken over mogelijke steun aan KLM, duidelijk gemaakt dat er voorwaarden verbonden zijn aan deze steunverlening. Bijvoorbeeld ten aanzien van de competitiviteit, herstructurering en op het maatschappelijk vlak. Er is afgesproken dat het grootste gedeelte van de steun pas uitbetaald wordt nadat KLM dit herstructureringsplan heeft ingediend en de daarop volgende goedkeuring door de minister van Financiën. Dit plan hebben wij op 1 oktober jl. ontvangen. Het ministerie heeft een onafhankelijk bureau ingehuurd om dit plan te toetsen. Er is een deel van de directe lening aan KLM verstrekt omwille van het op peil houden van de liquiditeit van de onderneming. Het overgrote deel wordt uitbetaald wanneer het herstructureringsplan is goedgekeurd door de minister van Financiën. Wij delen uw conclusie dan ook niet die hier op de achtergrond speelt en die ook elders in uw rapport wordt getrokken, namelijk dat de onderhandelingspositie van de overheid is verzwakt door in een vroegtijdig stadium overleg te voeren met, in dit geval, KLM.

Les 6: Volgens u is 'Hanteer een doordachte bail-in' tot nu toe beperkt gehanteerd. Bij de steunoperatie zijn tot dusver naast de staat alleen banken betrokken. Uit het herstructureringsplan van KLM – dat ten tijde van dit ARK-onderzoek nog opgesteld moest worden – moet blijken hoe andere partijen, zoals leveranciers en werknemers bijdragen aan de redding van de onderneming. De minister van Financiën heeft in de steunafspraken met KLM wel een aantal aanwijzingen hiervoor gegeven zoals ook vermeld onder les 13 in uw rapport.

Wij onderschrijven het belang van een doordachte bail-in bij een steunoperatie. Daar wordt in het afwegingskader ook duidelijk naar verwezen. Voor de steunoperatie van KLM wordt naast een bail-in door de banken ook gekeken naar een bail-in van andere stakeholders. De medewerkers van de onderneming zien wij als een belangrijke stakeholder en van de medewerkers wordt een bail-in gevraagd. Daarnaast is ook de afspraak gemaakt dat de ketenpartners een bijdrage moeten leveren om de kosten van KLM te verlagen en de liquiditeitsproblemen van KLM te verminderen. Deze bijdrage dient ook omschreven te worden in het herstructureringsplan. De plannen zoals ze in het herstructureringsplan worden gepresenteerd, zijn hiervoor dus van belang. Omdat dit plan op het moment van schrijven nog beoordeeld en goedgekeurd moet worden door de minister van Financiën kan niet de conclusie worden getrokken dat er geen doordachte bail-in is opgenomen in het steunpakket. Tot slot kunnen wij vermelden dat er reeds op het niveau van de raad van bestuur van AFKL en KLM gekort is op de salarissen.

**Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2020-0000203012

Les 8: In uw rapport geeft u aan dat bij de steunverlening aan KLM de optie 'Niet ingrijpen is ook een alternatief' niet zichtbaar is overwogen. Op 24 april 2020 is het parlement geïnformeerd dat het kabinet overwoog KLM financieel te steunen. In het traject voorafgaand aan deze Kamerbrief is deze optie wel degelijk door ons overwogen. De uitkomst van deze (interne) afweging was echter dat financiële steun noodzakelijk was voor behoud van het KLM netwerk, gezien het grote belang van dit intercontinentale bestemmingennetwerk op Schiphol voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid.

Hoewel de uitkomst hetzelfde zou zijn geweest, had zichtbare vastlegging van afweging van de optie: 'Niet ingrijpen is ook een alternatief' de voorkeur moeten hebben bij de besluitvorming. In de toekomst zal hier aandacht aan worden besteed.

Les 14: 'Denk na over te stellen voorwaarden' en let daarbij 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. Het kabinet heeft de diverse voorwaarden gesteld om ervoor te zorgen dat de onderneming zelf met een plan zou komen. De overheid heeft een prikkel voor de onderneming ingebouwd door het uitbetalen van (een deel van) de lening te koppelen aan, onder andere, de vormgeving van het plan en de bail-in. De Nederlandse staat heeft er bewust voor gekozen om niet zelf het plan op te stellen maar de afspraak te maken dat KLM dit doet.

3.2 Royal IHC (IHC)

In uw rapport merkt u op dat in het geval van IHC het toetsblad van het Toetsingskader Risicoregelingen onjuist is ingevuld. Het betreffende toetsblad heeft betrekking op het overbruggingskrediet dat door EZK is verstrekt. In antwoord op een van de vragen van het toetsblad is, door een ongelukkig gebruik van het woord 'exposure', een verkeerde suggestie gewekt. Bedoeld was aan te geven dat het overbruggingskrediet niet alleen de continuïteit van IHC bevordert maar ook de directe financiële gevolgen voor de Staat heeft beperkt ten opzichte van de situatie waarin IHC failliet zou zijn gegaan, waarbij verwezen wordt naar de eerdere Kamerbrief over IHC⁵.

⁵ Kamerstukken II 2019-2020 35300 XIII nr. 102

Ook merkt u op dat het zicht op de financiële relatie tussen de Staat en IHC naar uw mening onvolledig was en dat de Kamer geen inzicht had in het toegenomen risico. De financiële relatie tussen IHC en de Staat bestaat uit een combinatie van reeds lopende exportkredietverzekeringsspolissen, de onderdelen van het reddingspakket – deels vanuit het ministerie van Financiën en deels vanuit EZK – en uit *potentiële* toekomstige relaties uit hoofde van de exportkredietverzekering. De lopende verplichtingen en de onderdelen van het reddingspakket zijn omschreven in de brief aan de Kamer van de minister van EZK en de staatssecretaris van Financiën⁶. Over mogelijke toekomstige blootstelling uit hoofde van de exportkredietverzekering kan de Kamer alleen vertrouwelijk geïnformeerd worden omdat dit bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie betreft; er is daarom aan de Kamer twee keer een vertrouwelijk overleg voorgesteld. De brief vermeldt expliciet dat IHC gebruik kan blijven maken van de exportkredietverzekering en dat de blootstelling daardoor significant kan toenemen. Deze toekomstige blootstelling staat echter nog niet vast, en bestaat voor een deel uit verdere trekkingen onder reeds lopende verzekeringen en grotendeels uit nieuwe verzekeringen/dekkingstoezeggingen. De laatstgenoemde kunnen alleen ontstaan als de Staat daar expliciet toe besluit op basis van actuele informatie. De kans op een situatie waarin de blootstelling van de Staat veel verder oploopt en IHC alsnog failliet gaat (de zogeheten *double down*) is daarom beperkt. De blootstelling uit hoofde van lopende polissen zal eind 2020 en de eerste helft van 2021 snel afnemen door de levering van schepen. Dat geldt ook voor de onderdelen van het reddingspakket, waarvan zoals beschreven in de Kamerbrief⁶ 167 miljoen euro aan nieuwe exportkredietverzekeringssdekking is verleend, en waarbij maximaal 100 miljoen euro direct zal worden afgeschreven na uitkering. Voordat de Staat nieuwe verplichtingen aangaat zal de bestaande blootstelling dus moeten zijn afgebouwd, of moet daar in elk geval zicht op zijn. Naar de toekomst toe zal echter worden opgelet om – indien zich ooit een vergelijkbare casus zou voordoen – nog duidelijker te beschrijven waar toekomstige additionele blootstellingen uit kunnen bestaan, rekening houdend met bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie en zonder vooruit te willen lopen op nog te nemen beslissingen.

U merkt verder op dat de voorhangprocedure gevolgd had moeten worden omdat sprake zou zijn van 'doen oprichten', vanwege de nauwe betrokkenheid van de Staat bij de Stichting Continuïteit IHC. Het kabinet meent dat de Algemene Rekenkamer daarmee een onjuist criterium gebruikt om te beoordelen of sprake is van 'doen oprichten'. De stichting zou echter ook zijn opgericht indien er geen sprake zou zijn geweest van enige bemoeienis van de Staat.

Uw constatering ten aanzien van de voorhangprocedure in de casus IHC leidt tot derde aanbeveling in uw rapport. Onderstaand reageren wij op deze aanbeveling.

Aanbeveling 3

We bevelen de wetgever (regering en parlement) aan om te onderzoeken of het 1ste lid van artikel 4.7 Comptabiliteitswet 2016 duidelijker geformuleerd kan worden, zodat er geen misverstand kan bestaan dat de voorhangprocedure moet worden gevolgd in alle gevallen waarin de staat nauwe betrokkenheid heeft bij de

⁶ Kamerstukken II 2019-2020 35300 XIII nr. 102

oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Deze aanbeveling sluit aan bij onze 2e aanbeveling in het rapport Aandelenverwerving Air FranceKLM (2020) om artikel 4.7 inhoudelijk te bezien.

**Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2020-0000203012

Aanbeveling 3 is gericht op zowel het kabinet als het parlement. Vanuit het kabinet kunnen wij melden dat ons inziens het eerste lid van de artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016 voldoende duidelijk is geformuleerd dat de voorhangprocedure moet worden gevolgd in alle gevallen waarin de Staat betrokken is bij "het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een *privaatrechtelijk rechtspersoon*". Dit neemt niet weg dat wij nagaan of het zogenaamde Kader voor stichtingen waarin het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een stichting is uitgewerkt voldoende aansluit bij de bedoeling van de voorgenoemde wettekst. Mocht blijken dat die aansluiting ontbreekt, dan wordt het stichtingenkader hierop verduidelijkt

3.3 Smart Photonics

Wij kunnen ons vinden in uw zorgvuldige, volledige beschrijving van het proces en de afwegingen rond de financiering van Smart Photonics. Een verbeterpunt dat u geeft is dat in de analyse van de bedrijfseconomische toekomst van Smart Photonics geen rekening is gehouden met onzekere/exogene factoren, zoals bijvoorbeeld de coronacrisis. Het wordt onderkend dat verschillende scenario's over de ontwikkeling van de economie niet expliciet zijn meegewogen. Het is van belang om te realiseren dat het hier gaat om een sleuteltechnologie die nog betrekkelijk ver van de markt staat en die door private investeerders als risicovol wordt gezien. De verwachtingen over mogelijke uiteenlopende toepassingen van fotonische chips en over de bijdrage van fotonica aan maatschappelijke uitdagingen zijn echter onverminderd hoog. Dit perspectief wordt gedeeld door de Europese Commissie die in het nieuwe Horizon Europe programma budgettaire ruimte heeft gecreëerd voor het photonics partnership. De marktprognoses voor fotonische chips zijn in de aanloop naar het in december 2018 gepubliceerde partnerconvenant Photondelta zorgvuldig geanalyseerd en vormden destijds de basis voor de beleidsvorming. Maar de actualiteit van de coronacrisis is inderdaad zoals u aangeeft een relevante exogene factor. Recente gesprekken met Smart Photonics geven gelukkig geen aanleiding om de positieve marktprognoses bij te stellen.

U constateert voorts het ontbreken van een ingevuld toetsingskader risicoregelingen aan de Staten-Generaal, hetgeen vereist is bij leningen die buiten de sector overheid worden gebracht. Aangezien EZK mening was dat deze lening nog binnen de overheid valt, gelet op het 100% overheidsaandeelhouderschap van de BOM, is hier niet voor gekozen. Uw aanbeveling om ook bij een dergelijke financiering binnen de overheid deze stap in de toekomst wel te volgen nemen we ter harte.

3.4 Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR)

Uw beschrijving van de afwegingen rond het verstrekken van een leningsfaciliteit aan SGR zijn herkenbaar. We onderschrijven uw conclusie met betrekking tot het feit dat de lening aan SGR de minst zware ingreep is en geheel wordt terugbetaald.

In het kader van les 2 'zorg voor inzicht in de continuïteit van de onderneming' concludeert u dat er minder inzicht was in de continuïteitspositie van de 750 aangesloten reisorganisaties. U geeft aan dat de deelnemende reisorganisaties een groot belang hadden bij de instandhouding van SGR en de continuïteit van SGR rechtstreeks van hun continuïteit afhankelijk was, en van de betrokken reisorganisaties gevergd had kunnen worden dat zij informatie over hun eigen continuïteit gaven. Alhoewel het juist is dat er niet volledig zicht was op de financiële positie van de aangesloten reisorganisaties, was deze informatie niet cruciaal. Bij de vormgeving van de steunmaatregel is gekozen voor een opzet waarbij met name inzicht in de financiële positie van SGR benodigd was. Relevante en benodigde informatie van de aangesloten reisorganisaties met betrekking tot de uitgegeven vouchers, de bankgaranties en de resterende risico's van SGR per reisorganisatie is hierbij wel verkregen en gebruikt in het besluitvormingsproces.

Daarnaast wijst u terecht op het nalaten van het informeren van de Eerste Kamer conform artikel 2.27 uit de Comptabiliteitswet. Deze omissie is op 24 september gecorrigeerd waarbij de Eerste Kamer alsnog geïnformeerd is⁷.

3.5 Nederlandse Spoorwegen (NS)

In uw onderzoek bent u ingegaan op het individuele steunverzoek dat NS bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft ingediend. Het is positief om te kunnen constateren dat u van mening bent dat de relevante lessen uit de *16 Lessenbrief* zijn toegepast bij de casus NS. Het individuele steunverzoek is overgegaan in een sectorale regeling: de beschikbaarheidsvergoeding voor het openbaar vervoer. In het kader daarvan wijst u bij les 9 op de noodzaak van tijdige afstemming met de Europese Commissie. Wij onderschrijven dit belang. Ook daarom zijn wij vroegtijdig met de Europese Commissie in gesprek getreden in het kader van de beschikbaarheidsvergoeding voor het openbaar vervoer.

Wij willen graag benadrukken dat, zoals u ook in uw rapport schrijft, het ministerie van Financiën nog in gesprek is met NS over eventuele individuele steun voor de periode 2021 en verder.

3.6 Grondafhandelaren luchthavens

De casus van de grondafhandelaren komt beperkt aan bod in uw rapport waarmee onze reactie hierop ook beperkt zal zijn. Op deze casus zijn niet alle lessen uit de *16 Lessenbrief* van toepassing. Desalniettemin is het goed dat deze casus is meegenomen in uw onderzoek, te meer omdat daarmee de lessen voor beleidsmedewerkers op het terrein van luchtvaart weer prominent in beeld komen.

3.7 HEMA

Het is goed te constateren dat de Rekenkamer van mening is dat de relevante lessen uit de *16 Lessenbrief* zijn toegepast bij de casus HEMA. EZK heeft zich eerder dit jaar voorbereid op de casus HEMA en in dat kader een analyse gemaakt van de problematiek, de maatschappelijke relevantie van het bedrijf en de mogelijke oplossingsrichtingen⁸. Er is daarbij door het ministerie met behulp

⁷ Kamerstukken I 2020-2021, 35420, P

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/21/beantwoording-kamervragen-over-steun-individuele-bedrijven>

van een externe adviseur onderzoek gedaan naar de levensvatbaarheid van het bedrijf, inclusief prognoses van de financiële situatie waarbij het principe van bail-in een belangrijke rol heeft gespeeld. Zoals in het rapport van de Algemene Rekenkamer naar voren komt kan de staat voor wat betreft steun aan individuele bedrijven ook een bijdrage leveren aan de oplossing door niet in te grijpen.

**Hoofddirectie Financieel-
Economische Zaken**

Ons kenmerk
2020-0000203012

Dit vergt dat een casus goed wordt doorgrond en dat een goede voorbereiding plaatsvindt op mogelijke druk vanuit betrokken stakeholders. In het geval van HEMA kon de markt het uiteindelijk zelf oplossen door een bail-in van verschaffers van eigen en vreemd vermogen.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

De staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,

J.A. Vijlbrief

De minister van Economische Zaken en Klimaat,

E.D. Wiebes

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

M.C.G. Keijzer

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

S. van Veldhoven - Van der Meer