

Vergaderjaar 1996–1997

25 080

Financiële relaties met grote ondernemingen

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

Voorwoord	5	4.1.4	NIB-rapportages	34
		4.1.5	Commissarissen van overheidswege	34
Samenvatting	7	4.2	Contract met NedCar	35
		4.2.1	Kostenallocatie	35
1 Inleiding	12	4.2.2	Prijsafspraken en commerciële activiteiten	36
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	12	4.3	Rol van de banken	37
1.2 Probleemstelling en normenkader	12	4.4	Technolease	38
1.2.1 Keuzebepaling	12	4.4.1	DAF en Philips	38
1.2.2 Probleemstelling	13	4.4.2	Instelling werkgroep sale- en lease-back	39
1.2.3 In het onderzoek gehanteerde normen	13	4.4.3	Technolease Fokker 1994	39
1.3 Verantwoording	17	4.5	Conclusies	40
2 Doelstellingen van steunverlening	18	5 Informatieverzorging van de Staten-Generaal	42	
2.1 Algemeen	18	5.1	Algemeen	42
2.2 Hoofddoelstelling	18	5.2	Fokker	42
2.2.1 Clusterbenadering	18	5.3	DAF	42
2.2.2 Internationale aspecten	20	5.4	NedCar	43
2.3 Overige doelstellingen	21	5.5	Technolease Fokker 1994	43
2.3.1 Werkgelegenheid	21	5.5.1	Overleg met de Tweede Kamer	43
2.3.2 Rendementsherstel	22	5.5.2	Kamervragen	44
2.3.3 Afwentelen van de ontwikkelingskosten	23	5.6	Conclusies	46
2.4 Conclusie	24	6 EG-problematiek	47	
3 Departementale besluitvorming	26	6.1	Algemeen	47
3.1 Organisatie van het beoordelingstraject	26	6.2	Departementale advisering	47
3.1.1 Ad hoc-werkgroepen	26	6.3	Beoordeling door de Europese Commissie	47
3.1.2 Interdepartementale coördinatie	28	6.4	Melding	48
3.1.3 Integriteit	29	6.5	Risico van een negatieve beschikking	49
3.2 Inhoudelijke voorbereiding van de beslissingen	30	6.6	Conclusies	50
3.2.1 Nationale Investeringsbank	30	7 Doelbereiking	51	
3.2.2 Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart	30	8 Slotbeschouwing en aanbevelingen	52	
3.2.3 Externe adviseurs	31	9 Commentaar ministers en nawoord Rekenkamer	54	
3.2.4 Commissaris van overheidswege	31	9.1	Algemeen	54
3.2.5 Reddingsplannen	32	9.2	Definitie steunverlening	54
3.3 Conclusie	32	9.3	Normenkader	54
4 Uitvoering	33	9.4	Ontoereikende informatie departementen	55
4.1 Voorwaarden voor steun aan Fokker	33	9.5	Departementale besluitvorming	55
4.1.1 Kostenreductie	33	9.6	Interdepartementale coördinatie	56
4.1.2 Zoeken van een sterke partner	33	9.7	Omgang met bedrijfsvertrouwelijke informatie	56
4.1.3 Vorming adviesraad en uitbreiding Raad van Bestuur	33	9.8	Technolease Fokker 1994	56

9.9	Informatieverzorging Staten-Generaal	57	Bijlage 1	Verantwoording	59
9.10	Artikel 67 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen	57			
9.11	Melding staatsdeelnemingen aan de Europese Commissie	57	Bijlage 2	Noten	63
9.12	Tijdigheid meldingen	58			

VOORWOORD

Dit is een bijzonder rapport. In het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, maakt de Algemene Rekenkamer gebruik van bevoegdheden die zij in 1989 heeft verkregen om ook onderzoek te kunnen doen bij bedrijven waarmee de Staat een financiële relatie onderhoudt. Achtergrond hiervan was dat er een betere controle moest komen op de besteding van steungelden; vooral de effectiviteit daarvan zou veel beter in het oog moeten worden gehouden. Voor de Rekenkamer zouden de belemmeringen opgeheven moeten worden om ook op dit terrein de haar toevertrouwde rol in het staatsbestel ten volle te kunnen spelen. Onderzoek doen buiten de rijksdienst, bij door de overheid gesteunde bedrijven bijvoorbeeld, kon zij immers niet. Een wijziging van de Comptabiliteitswet was nodig om hierin verandering te brengen en die kreeg uiteindelijk in 1989 haar beslag. In de afgelopen jaren heeft de toepassing van deze nieuwe bevoegdheden zich geleidelijk uitgekristalliseerd.

Steunverlening door de Staat aan ondernemingen blijkt nog altijd een gevoelig onderwerp. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat Rekenkameronderzoek op dit terrein, met gebruikmaking van nieuwe bevoegdheden, aanleiding geeft tot discussie, zowel met de gesteunde ondernemingen als met de steunverlener. Bij het onderhavige onderzoek was de toegang tot de ondernemingen en hun gegevens voorwerp van intensief overleg. Over verslagen van vertrouwelijk overleg tussen Staten-Generaal en regering aangaande steunmaatregelen kon niet zonder meer beschikt worden. Toen het onderzoeksrapport eenmaal vervaardigd was, werd – onder meer – het al dan niet openbaar maken van de onderzoeksbevindingen inzet van een discussie met de regering.

De regering stelde het in eerste instantie op prijs, gegeven de gevoeligheid van de materie, dat het rapport niet geopenbaard zou worden, teneinde geen schade toe te brengen aan de relaties van de Staat met het bedrijfsleven, met de Tweede Kamer en met de Europese Commissie. De Rekenkamer heeft echter geen zwaarwegende redenen gezien om in het geheel niets van het rapport openbaar te maken. In tweede instantie had de regering begrip voor dit standpunt. Verschil van inzicht is blijven bestaan over wat gepubliceerd kan worden en wat niet. Vanzelfsprekend bevat het openbare rapport geen gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Deze zijn opgenomen in een geheime bijlage bij het rapport.

De Rekenkamer pleegt dergelijke beslissingen niet dan na ampel en zeer zorgvuldig beraad te nemen. Controverses als deze zoekt zij niet, ze zou ze liever vermijden. Haar in de Grondwet en de overige wetgeving – waarvan de Comptabiliteitswetgeving de belangrijkste is –, verankerde onafhankelijkheid mag echter niet aangetast worden. De Rekenkamer moet – dat brengt haar positie met zich mee – *zelf* kunnen beoordelen wat het karakter is van de gegevens die zij voor de uitoefening van haar taak nodig heeft. Zij moet *zelf* kunnen afwegen of voldaan is aan objectieve criteria om bepaalde relevante informatie vertrouwelijk te houden. Overwegingen van de zijde van de regering betreft zij ten volle in haar afwegingen.

Van regeringszijde is er ook op gewezen dat de Rekenkamer het gevoerde beleid in bepaalde opzichten zou hebben getoetst aan «eigen» normen. Uit het rapport moge blijken dat daarvan geen sprake is: het gebruikte normenkader vloeit rechtstreeks voort uit de door de Tweede Kamer aanvaarde aanbevelingen van de RSV-enquêtecommissie en uit het officiële beleid van Economische Zaken. In aanvulling op die normen zijn twee normen gehanteerd van algemene aard met betrekking tot

evaluatie en integriteit. Over de bevindingen is uitvoerig gecorrespondeerd met de betrokken ministers. Dit leidde verschillende malen tot uitstel van publicatie, hernieuwde zorgvuldigheidstoetsen en ook het inwinnen van externe juridische adviezen. Waar nodig zijn de opmerkingen van de ministers in het rapport verwerkt.

Het nu voorliggende rapport geeft naar het oordeel van de Rekenkamer een goed beeld van de uitkomsten van het onderzoek en biedt daarmee een goede basis voor een beoordeling van het gevoerde steunbeleid in de onderzochte gevallen. Daarnaast markeert het rapport de institutionele positie van de Rekenkamer in het algemeen en meer in het bijzonder in het licht van de enkele jaren geleden verkregen bevoegdheden.

SAMENVATTING

Algemeen

De minister van Economische Zaken heeft eind februari 1993 de Tweede Kamer der Staten-Generaal per brief ingelicht over het industriebeleid in de jaren negentig. Een van de beleidslijnen die in de brief werd geformuleerd, behelst dat de overheid in uitzonderlijke gevallen kan optreden om aan industriële ondernemingen een uitweg te bieden. Met de financiële relaties die ten gevolge van zulk optreden zijn ontstaan, zijn zeer omvangrijke bedragen gemoeid en worden grote risico's gelopen. Dit was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding hiernaar een onderzoek te doen.

Het overheidsbeleid en de financiële relaties met het RSV-concern waren zo'n tien jaar geleden voor de wetgever mede aanleiding de Rekenkamer ruimere bevoegdheden te verschaffen opdat zij beter in staat zou zijn de recht- en doelmatigheid van steunverlening te onderzoeken. De desbetreffende bevoegdheden ex artikel 59 van de Comptabiliteitswet heeft de Rekenkamer eerst benut om de financiële instrumenten subsidies, deelnemingen en leningen in algemene zin te onderzoeken. Dit onderzoek heeft direct betrekking op omvangrijke steunverlening aan grote ondernemingen.

Probleemstelling en normenkader

Het onderzoek concentreerde zich op vijf steunoperaties rond financiële relaties:

- de redding van Fokker met staatsdeelneming in 1987;
- de gefaseerde afstoting van de deelneming in NedCar gedurende de periode 1991 tot 1998 gepaard gaande met een gedeeltelijke omzetting van de reeds in het bedrijf aanwezige ontwikkelingskredieten alsmede de verkoopopbrengst van de eerste tranche van de aandelen in een verliesgarantie op de Volvo 400-serie;
 - Fokker/DASA: afstoten van de deelneming in 1992-1993;
 - het faillissement van DAF NV, en de daarop volgende oprichting van DAF Trucks NV met staatsdeelneming in 1993;
 - operatie ter vermogensversterking van Fokker in 1994.

De probleemstelling voor het onderzoek luidde:

1. Welke doeleinden heeft het Ministerie van Economische Zaken op lange termijn voor ogen met de financiële relatie tussen de overheid en de ondernemingen Fokker, DAF en NedCar?
2. Is er in de geselecteerde casussen sprake geweest van een voldoende zorgvuldig besluitvormingsproces ten aanzien van het wijzigen van de financiële relatie?
3. Is de uitvoering van de genomen besluiten zorgvuldig geweest en is de hand gehouden aan de naleving van de voorwaarden?
4. Hoe zijn de Staten-Generaal geïnformeerd over het besluitvormingsproces en de uitvoering van de steunoperaties?
5. In welke mate hebben de ingezette instrumenten bijgedragen aan het bereiken van de gestelde lange-termijndoelen?

De Rekenkamer heeft de normen voor het onderzoek ontleend aan de conclusies van de RSV-enquêtecommissie en aan officieel beleid van Economische Zaken.

Lange-termijndoelen

De neerslag van het gevoerde beleid in de voorafgaande jaren in de Industriebrief 1993 wekte de verwachting dat de clusterbenadering tot de standaardwerkwijze van het Ministerie van Economische Zaken was gaan behoren.

De verwachting was derhalve gerechtvaardigd de bijbehorende studies op het departement aan te treffen. Uit het onderzoek bleek evenwel dat de clusters rond de in het geding zijnde bedrijven niet in kaart waren gebracht en derhalve geen rol van betekenis konden spelen bij de opeenvolgende operaties.

Aan de internationale dimensie van de clusters rond Fokker, DAF en NedCar werd door het Ministerie van Economische Zaken onvoldoende recht gedaan. Het beleid was dan ook bij lange na niet zo uitgewerkt als op grond van de Industriebrief 1993, die nauw aansloot op de in de nota Economie met open grenzen van 1990 reeds verwoorde clustergedachte, verwacht had mogen worden.

Omdat de clusters rond de bedrijven niet in kaart waren gebracht, had het Ministerie van Economische Zaken geen zicht op de te verwachten effecten voor de werkgelegenheid als er geen steun verleend zou worden aan Fokker. Datzelfde geldt ook voor NedCar en voor DAF, maar dat in mindere mate. De motiveringen van de werkgelegenheidsaspecten bleven steken in algemeenheden die niet onderbouwd waren.

De prijs die betaald is met de steunverlening aan de bedrijven per behouden arbeidsplaats in Nederland was en is onbekend. De vereiste proportionaliteit tussen steunverlening en behoud van arbeidsplaatsen kon de Rekenkamer dan ook niet vaststellen.

Zowel bij Fokker 1987, als bij NedCar en bij DAF was rendementsherstel een van de doelstellingen.

De vermogensversterking van Fokker in de eindfase van de onderhandelingen met DASA in 1993 was niet beargumenteerd met rendementsherstel. De vermogensversterking was bedoeld om te voorkomen dat DASA de overeenkomst zou afwijzen. In hoeverre rendementsherstel onderdeel was van de bedoelingen van DASA heeft de Rekenkamer niet onderzocht.

De technolease was onderdeel van het plan Fokker-alliance 1994. Of rendementsherstel ook onderdeel van dit plan was viel voor de Rekenkamer niet na te gaan bij het Ministerie van Economische Zaken omdat het ministerie niet over dit plan beschikt.

Het Ministerie van Economische Zaken was tegenover NedCar wel maar tegenover Fokker niet duidelijk over wat beoogd werd met de voorwaarde van samenwerking. Mede hierdoor kon Fokker gedurende lange tijd een eigen koers varen.

Besluitvormingsproces

Het werken met een projectgroep («werkgroep») in het geval een groot bedrijf met een majeur probleem bij de Regering aanklopt, is tot de standaardwerkwijze van de ministeries van Economische Zaken en Financiën gaan behoren.

Omdat behoud van werkgelegenheid bij de verschillende steunoperaties een rol speelde heeft de Rekenkamer uitdrukkelijk gezocht naar de bemoeienis van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het ministerie was niet vertegenwoordigd in de opeenvolgende werkgroepen en ook overigens is de Rekenkamer niets van enige systematische betrokkenheid gebleken.

Het wekt verbazing dat het functioneren van deze werkgroepen slechts éénmaal (NedCar 1993) geëvalueerd is en dat de aanbevelingen van deze evaluatie, voorzover te constateren valt, geen gevolgen hebben gehad voor de werkwijze van de latere werkgroepen.

De standaardarchivering van ook bedrijfsvertrouwelijke gegevens acht de Rekenkamer niet voldoende om het vertrouwelijke karakter daarvan te waarborgen en om inbreuk op de integriteit van het openbaar bestuur te voorkomen.

Ondanks het feit dat de werkgroepen standaard beschikten over een compleet beeld van de financiële relatie tussen de Staat en de in het geding zijnde bedrijven, bleek dat in geen van de gevallen voldoende samenhangende informatie over de situatie van de bedrijven beschikbaar was om op grond daarvan een oordeel te kunnen vormen over het toekomstperspectief van de afzonderlijke bedrijven. In strijd met een van de lessen van de RSV-enquête bleek in geen van de in het onderzoek betrokken gevallen een reddingsplan, waarin begrepen een uitgewerkt perspectief op de door de Staat te spelen rol, te zijn opgesteld.

De gevolgde procedure in de onderzochte operaties biedt onvoldoende waarborgen om strijdigheid van de financiële operatie met artikel 93 van het EG-verdrag te voorkomen.

In de door de Rekenkamer onderzochte gevallen rond Fokker en DAF vond niet op correcte wijze melding aan de EC plaats. De aanmerkelijke risico's hiervan werden structureel onderschat. De Rekenkamer betwijfelt dan ook of het ministerie voldoende diligent is geweest om bij steunoperaties als deze te voldoen aan de Europese regelgeving.

Uitvoering

Fokker blijkt zowel door de achtereenvolgende ministers van Economische Zaken als door de ambtelijk betrokkenen weinig strak aan de gestelde voorwaarden gehouden te zijn, terwijl tegelijkertijd werd nagelaten een alternatief beleid van de Staat ten opzichte van Fokker duidelijk en voor anderen kenbaar te formuleren.

De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van Economische Zaken kennelijk genoegzaam nam met een veel te lage structurele kostenreductie en de voorwaarde gericht op versterking van de top en samenwerking in steeds mindere mate duidelijk maakte aan Fokker.

Al met al is het politieke en ambtelijke toezicht op de naleving van de voorwaarden door Fokker weinig ordelijk verlopen.

Bij NedCar bracht de uitkomst van de onderhandelingen en de aard van de voorwaarden mee dat ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken tot op de dag van vandaag intensief ambtelijk mee moeten denken met verschillende commerciële activiteiten van NedCar.

Los van vraagtekens omtrent de daarvoor aanwezige deskundigheid acht de Rekenkamer een dergelijke vermenging van publieke en commerciële belangen ongewenst.

Te weinig zorgvuldig en uit oogpunt van bewaking van de integriteit van de openbare sector risicovol, is op het Ministerie van Economische Zaken de wijze van verspreiding en archivering van de stukken van de commissarissen van overheidswege. Dit acht de Rekenkamer met name in het geval van NedCar betreurenswaardig (maar niet alleen in dat geval)

omdat vrijwel gelijktijdig met de aanstelling van die commissaris van overheidswege het rijksbeleid nog eens vastgelegd werd in de nota Commissarissen van overheidswege. Enkele expliciet daarin verwoorde normen worden, constateert de Rekenkamer, overschreden.

De medio juli 1994 fiscaal geaccepteerde technolease-constructie voor Fokker, die het vermogen van Fokker met f 412 miljoen versterkte, zal de Staat een bedrag gaan kosten, wegens derving van door de Rabobank te betalen vennootschapsbelasting, dat de vermogensversterking aan Fokker in zeer ruime mate overschrijdt. De Staat heeft door deze gang van zaken geen invloed op Fokker verworven en aan de transactie voor Fokker geen condities kunnen verbinden. Ook speelden de normale doelstellingen voor steunverlening geen rol. Hoewel een en ander kennelijk plaatsvond na overleg met onder meer de Tweede Kamer, lijkt, naar het oordeel van de Rekenkamer, bij deze operatie het proportionaliteitsbeginsel (kosten per duurzaam (te) behouden arbeidsplaats) uit het oog te zijn verloren en is als gevolg hiervan het gevoerde beleid nauwelijks nog doelmatig te noemen.

Informatieverzorging van de Staten-Generaal

De Rekenkamer is met betrekking tot de steunverlening aan Fokker tot de overtuiging gekomen dat de opeenvolgende bewindspersonen aan de naar aanleiding van de RSV-enquête geformuleerde normen voor de informatieverzorging van de Staten-Generaal in de praktijk sedertdien geenszins hebben voldaan. Deze overtuiging omzetten in een conclusie kan alleen de Tweede Kamer, die immers in dit verband over beslissende informatie beschikt. Het feit dat de banden van vertrouwelijk overleg zijn gewist vormt hierbij wellicht een praktische complicatie.

Ten aanzien van de technolease-constructie voor Fokker in 1994 meent de Rekenkamer dat niet op initiatief van de bewindspersonen en evenmin na vragen van de zijde van de Kamer voldaan is aan de norm dat de Staten-Generaal moeten beschikken over een totaaloverzicht van de financiële betrokkenheid van de Staat bij de onderneming, met inbegrip van indirecte, verborgen of moeilijk weegbare vormen van steun. De Rekenkamer heeft althans niet kunnen achterhalen dat de Staten-Generaal al dan niet vertrouwelijk wel over een dergelijk totaaloverzicht beschikken dan wel beschikt hebben.

Ten aanzien van DAF 1992 komt het de Rekenkamer voor dat de Tweede Kamer laat werd ingelicht.

Ten aanzien van NedCar beschikt de Rekenkamer niet over voldoende informatie om daarop een beoordeling te baseren.

Doelbereiking

Steunverlening van de rijksoverheid dient plaats te vinden op basis van een éénvormig beleid en niet op basis van ad hoc-beslissingen, zo luidde in het midden van de jaren tachtig één van de uitkomsten van de RSV-enquête.

Het sedertdien te voeren, eenvormige beleid zou uitgaan van wat in de Industriebrief 1993 clusters werd genoemd.

Naar thans blijkt heeft het Ministerie van Economische Zaken achterwege gelaten de positie die de in het geding zijnde bedrijven innemen in hun cluster, in kaart te brengen. Daardoor was niet bekend wat de instandhouding van de betrokken bedrijven in industriepolitieke termen betekende en evenmin de omvang en aard van de directe en indirecte werkgelegenheid.

Uitspraken over de mate van doelbereiking met de opeenvolgende operaties zijn dan ook niet te doen.

De doelstelling ten aanzien van NedCar, het behoud van een auto-industrie voor Nederland, is bereikt. Het nevensdoel bij de operatie, het binnen halen van een grote Japanse onderneming in Nederland, eveneens.

Ten aanzien van DAF Trucks NV is het ministerie succesvol geweest in de oprichting van dit bedrijf. Een belangrijk deel van de werkgelegenheid van de oude DAF kon daardoor behouden blijven.

Na afsluiting van het onderzoek verkreeg Fokker op 24 januari 1996 surséance van betaling. Sinds 15 maart 1996 verkeert zij in staat van faillissement.

De Rekenkamer beveelt aan voor steunoperaties een standaardaanpak te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van een draaiboek voor werkgroepen die zulke operaties begeleiden, waarbij het doel is zoveel mogelijk «maatwerk» te leveren. Deze aanpak dient in ruime kring bekend gemaakt te worden. Elke steunoperatie dient geëvalueerd te worden.

De Rekenkamer heeft het concept van dit rapport eind februari 1996 voor commentaar aan de ministers van Economische Zaken en van Financiën gezonden. In hun reactie van april 1996 uitten de bewindslieden kritiek op zowel de gehanteerde normatiek als de oordelen van de Rekenkamer. Tevens plaatsten zij vraagtekens bij de juistheid van een groot aantal bevindingen.

Het commentaar is voor de Rekenkamer aanleiding geweest de totstandkoming van de normatiek in het rapport nader aan te geven. Nadere verificatie van de feitelijke bevindingen en herweging van de conclusies heeft de Rekenkamer geen aanleiding gegeven tot wezenlijke aanpassingen in het rapport (zie ook hoofdstuk 9 en bijlage 1).

Gegevens en bevindingen uit het onderzoek die naar hun aard vertrouwelijk zijn, heeft de Rekenkamer niet in dit rapport opgenomen, maar op grond van artikel 59 veertiende lid van de Comptabiliteitswet ter vertrouwelijke kennisneming in een separate bijlage gelijktijdig aan de regering en de Staten-Generaal verstrekt.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De minister van Economische Zaken heeft op 24 februari 1993 de Tweede Kamer der Staten-Generaal per brief ingelicht over het industriebeleid in de jaren negentig.¹ ^a De minister stelde in deze brief dat de conjuncturele situatie de Nederlandse economie in zwaar weer had gebracht. De Nederlandse ondernemingen werden zwaar op de proef gesteld. Een gebrek aan schaalgrootte werkte dit volgens de minister in de hand. Veel ondernemingen zouden daarom niet om internationale samenwerkingen heen kunnen. Daarnaast zag het Nederlandse bedrijfsleven zich geconfronteerd met concurrenten die door hun overheden gesteund werden.

Een van de beleidslijnen die in de brief werden geformuleerd, was dat de overheid in uitzonderlijke gevallen kan optreden om aan de industriële ondernemingen een uitweg te bieden.²

Met deze zogenoemde Industriebrief werd, aldus de minister, een beleidslijn vastgelegd die de basis vormde voor de financiële relaties, zoals die eind jaren tachtig en jaren negentig vorm hadden gekregen en kregen tussen de overheid en enkele grote ondernemingen. Omdat met deze relaties zeer omvangrijke bedragen gemoeid zijn en grote risico's gelopen werden en nog steeds worden, heeft de Rekenkamer eind 1994 besloten om hiernaar een onderzoek te doen.

Het overheidsbeleid en de financiële relaties met het RSV-concern waren zón tien jaar geleden voor de wetgever mede aanleiding de Rekenkamer ruimere bevoegdheden te verschaffen opdat zij beter in staat zou zijn de recht- en doelmatigheid van steunverlening te onderzoeken. De desbetreffende bevoegdheden ex-artikel 59 van de Comptabiliteitswet (CW) (voorheen artikel 80 Comptabiliteitswet 1976) heeft de Rekenkamer eerst benut om financiële instrumenten als subsidies, deelnemingen en leningen in algemene zin te onderzoeken. Dit onderzoek heeft direct betrekking op omvangrijke steunverlening aan grote ondernemingen.

Onder steunmaatregelen verstaat de Rekenkamer het verschaffen van overheidswege van een direct of indirect geldelijk voordeel, althans verlichting in de lasten die normaliter op het budget van de onderneming drukken, teneinde een bepaald doel te bereiken, dat in het algemeen zonder hulp van buiten niet zou kunnen worden bereikt.³ Overigens ontbreekt in het verslag van de enquête-commissie RSV een eenduidige definitie van het begrip steun. Om hierover geen onduidelijkheid te laten bestaan, heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de definitie van dit begrip zoals dat sedert 1961 door het Europees Hof van Justitie wordt gehanteerd.

1.2 Probleemstelling en normenkader

1.2.1 Keuzebepaling

De Staat heeft financiële relaties met verschillende grote bedrijven zoals bijvoorbeeld Fokker, DAF, NedCar, KLM, Hoogovens en UCN. Gekozen is voor een aantal gevallen waarbij de financiële relatie met de Staat meervoudig is en in de achterliggende tien jaar een belangrijke wijziging heeft ondergaan.

Het onderzoek concentreerde zich op vijf gevallen, te weten:

- de redding van Fokker met staatsdeelneming in 1987;
- de gefaseerde afstoting van de deelneming in NedCar gedurende de periode 1991 tot 1998 gepaard gaande met een gedeeltelijke omzetting

^a De genummerde noten verwijzen naar de brondocumenten opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

van de reeds in het bedrijf aanwezige ontwikkelingskredieten alsmede de verkoopopbrengst van de eerste tranche van de aandelen in een verliesgarantie op de Volvo 400-serie;

- Fokker/DASA: afstoten van de deelneming in 1992–1993;
- het faillissement van DAF NV, en de daarop volgende oprichting van DAF Trucks NV met staatsdeelneming in 1993;
- operatie ter vermogensversterking van Fokker in 1994.

1.2.2 Probleemstelling

De probleemstelling voor het onderzoek luidde:

1. Welke doeleinden heeft het Ministerie van Economische Zaken op lange termijn voor ogen met de financiële relatie tussen de overheid en de ondernemingen Fokker, NedCar en DAF?
2. Is er in de geselecteerde casus sprake geweest van een voldoende zorgvuldig besluitvormingsproces ten aanzien van het wijzigen van de financiële relatie?
3. Is de uitvoering van de genomen besluiten zorgvuldig geweest en is de hand gehouden aan de naleving van de voorwaarden?
4. Hoe zijn de Staten-Generaal geïnformeerd over het besluitvormingsproces en de uitvoering van de steunoperaties?
5. In welke mate hebben de ingezette instrumenten bijgedragen aan het bereiken van de gestelde lange-termijndoelen?

1.2.3 In het onderzoek gehanteerde normen

1.2.3.1 RSV-enquête

Het industriebeleid van de jaren zeventig werd gekenmerkt door omvangrijke overlevingssteun op ad hoc-basis aan bedrijven in moeilijkheden zonder dat er sprake was van voldoende regulering. Het initiatief lag veelal bij het bedrijf dat zelf de regering en de Tweede Kamer hiervoor benaderde. Eind jaren zeventig hield de Vaste commissie voor Economische Zaken nagenoeg wekelijks commissievergaderingen waarin bedrijven werden gehoord die om financiële steun van de overheid vroegen. Bedrijfseconomische aspecten stonden zelden op de voorgrond. Aan de controle op de effectiviteit van de verstrekte steun en juiste aanwending daarvan werd geen groot politiek belang gehecht en ambtelijk nauwelijks uitvoering gegeven.

Het meest sprekende voorbeeld van dit beleid was de steunverlening aan het RSV-concern. Naar aanleiding van de ondergang van het concern werd in 1983–1984 door de Tweede Kamer een parlementaire enquête gehouden naar het overheidsbeleid ten aanzien van RSV waarbij tevens de gang van zaken in en rond het RSV-concern betrokken werd.

De Rekenkamer wijst er met nadruk op dat het onderhavige onderzoek geen herhaling is van de toenmalige enquête.

In dit onderzoek spitst zij zich uitsluitend toe op het sedertdien gevoerde overheidsbeleid. De Rekenkamer heeft daarbij aan de door de Tweede Kamer overgenomen slotconclusies van de RSV-enquête ten aanzien van het overheidsbeleid een groot deel van haar normatiek ontleend. De gehanteerde normatiek ligt bovendien in het verlengde van de hierna te omschrijven criteria voor aanpak van defensieve steunverlening zoals ontwikkeld door het College van Advies voor Herstelfinanciering. Dit College werd ingesteld na de parlementaire behandeling van de RSV-enquête.

1.2.3.2 College van Advies voor Herstelfinanciering

Na de parlementaire behandeling van de RSV-enquête heeft het

Ministerie van Economische Zaken met betrekking tot defensieve steunverlening op 23 maart 1984 de Regeling Herstelfinanciering ingesteld alsmede een adviescommissie, het College van Advies voor Herstelfinanciering⁴. Deze adviescommissie heeft bij haar optreden een aantal beoordelingscriteria ontwikkeld, die deels op de bevindingen van de RSV-enquête stoelden en deels door haar zelf ontwikkeld werden. Het Ministerie van Economische Zaken heeft de beoordelingscriteria ook gehanteerd in gevallen waarin het College niet adviseerde. Hun toepassing resulteerde in een zeer strikt beleid tegenover in moeilijkheden verkerende bedrijven. Tot deze beoordelingscriteria behoorden onder andere de eis van proportionaliteit en uitzicht op rendementsherstel. Daarnaast hanteerde het College nog andere criteria, zoals de betekenis van het desbetreffende bedrijf voor de economische structuur van ons land, het bestaan van een hoge toegevoegde binnenlandse waarde, het zijn van een – belangrijke – schakel in de bedrijfsketen, hoge kennisintensiteit, uniekheid van activiteiten en het werkzaam zijn op groei-markten.

Bij besluit van 29 juli 1991 is de Regeling Herstelfinanciering ingetrokken. Daarbij is tevens Het College van Advies voor Herstelfinanciering opgeheven⁵.

1.2.3.3 Nota «Economie met open grenzen»

In de nota «Economie met open grenzen» van 5 september 1990⁶ werden onder meer de beleidsuitgangspunten voor steun aan bedrijven in moeilijkheden neergelegd.

De in deze nota vervatte uitgangspunten lagen in het verlengde van de aanbevelingen van de RSV-enquêtecommissie. Hier bovenop introduceerde de minister van Economische Zaken de clustergedachte als een van de uitgangspunten voor zijn industriebeleid.

1.2.3.4 Kaderwet verstrekking financiële middelen EZ

Op 1 april 1993 trad de Kaderwet verstrekking financiële middelen EZ in werking.⁷ Deze wet was een stap op de weg naar strakkere regulering van het subsidie-instrument.

Op grond van de Kaderwet is subsidiëring anders dan op basis van een AMvB uitgesloten. Voor subsidieregelingen met een budget lager dan f 20 miljoen is een ministeriële regeling voldoende. Uitzonderingen worden gevormd wanneer de betreffende ondernemer in het begrotingsartikel met naam genoemd is, of wanneer de minister zijn subsidietoezegging direct aan de Tweede Kamer meldt.

De Kaderwet vormde een concrete uitwerking van de ontwikkeling in de richting van meer regulering in de financiële relaties tussen het Ministerie van Economische Zaken en de financiële hulp ontvangende bedrijven. Als zodanig kan de wet als een logisch gevolg van de RSV-enquête worden gezien. Tegelijkertijd biedt de Kaderwet echter nog steeds mogelijkheden voor defensieve steun op ad hoc basis.

1.2.3.5 Industriebrief

Een van de conclusies die naar voren kwam uit de RSV-enquête was dat het Ministerie van Economische Zaken een eenvormig beleid diende te ontwikkelen ten aanzien van steunverlening. Dit gaandeweg ontwikkelde beleid dat zijn aanvang vond bij het College van Advies voor de Herstelfinanciering is thans nader uitgewerkt en vastgelegd in de Industriebrief die het industriebeleid voor de komende jaren bevat.

In deze brief benadrukte de minister van Economische Zaken het streven naar de vorming van zogenaamde clusters. Dit zijn groepen van

bedrijven die rond een kernbedrijf zijn gegroepeerd. Kenmerkend is dat deze bedrijven werken aan of werken met dezelfde technieken. Gedacht moet worden aan de toeleveranciers en wetenschappelijke kenniscentra.

Uit het beleid ten aanzien van bedrijven in moeilijkheden is een aantal normen af te leiden die eveneens gehanteerd zijn in het kader van dit onderzoek.

1.2.3.6 Gehanteerde normen

De Rekenkamer heeft de normen voor het onderzoek voor het overgrote deel (A tot en met G) ontleend aan de conclusies van de RSV-enquêtecommissie (1984), voorts aan de criteria ontwikkeld door het College van Advies voor Herstelfinanciering (2e helft jaren tachtig), de nota «Economie met open grenzen» (1990) en de Industriebrief (1993). Deze normen vloeien derhalve rechtstreeks voort uit de door de Tweede Kamer aanvaarde aanbevelingen van de RSV-enquêtecommissie en uit het officiële beleid van Economische Zaken.

Wat betreft evaluatie (H) en integriteit (I) heeft de Rekenkamer normen gehanteerd, die overeenkomen met algemeen geldende principes. Naar de evaluatiecultuur bij het Rijk deed de Rekenkamer onderzoek in 1990.⁸ Inmiddels is mede naar aanleiding van dit onderzoek een verplichting tot periodieke evaluatie opgenomen in artikel 17, lid 1 van de Comptabiliteitswet.

Integriteit is een betrekkelijk «jong» aandachtspunt. De Rekenkamer acht het van belang om waar dat ook maar enigszins relevant is expliciet de risico's voor inbreuken op de integriteit van het openbaar bestuur aan de orde te stellen.

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

B Doelstelling van steunverlening

- doelstellingen voor steunverlening dienen duidelijk geformuleerd te zijn;
- 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.

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;
- 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.

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.
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;
 - een namens de minister in het bedrijf aangestelde adviseur dient vroegtijdig te waarschuwen en zijn bevindingen schriftelijk te rapporteren aan de verantwoordelijke minister.
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 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 Staat moet zo weinig mogelijk op de stoel van de ondernemer gaan zitten.
4. Ten aanzien van de financiers:
 - de natuurlijke marktpartijen (aandeelhouders, banken) dienen deel te nemen in een steunverleningsoperatie.

E Interdepartementale coördinatie

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

F Informatieverzorging van de Staten-Generaal

- de Staten-Generaal moeten – al dan niet vertrouwelijk – 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.

G EG-meldingsprocedure

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

H Evaluaties

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

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.

1.3 Verantwoording

De Rekenkamer heeft het concept van dit rapport eind februari 1996 voor commentaar aan de ministers van Economische Zaken en van Financiën gezonden. In hun reactie van april 1996 uitten de bewindslieden kritiek op zowel de gehanteerde normatiek als de oordelen van de Rekenkamer. Tevens plaatsten zij vraagtekens bij de juistheid van een groot aantal bevindingen.

Het commentaar van de ministers leidde ertoe dat het rapport op onderdelen werd aangepast en verduidelijkt – vooral wat de totstandkoming van de normatiek betreft – , waarna het op 29 juli 1996 wederom werd aangeboden aan de genoemde ministers en, ter kennisneming, aan de minister-president. Begin september zonden de bewindslieden ten tweeden male een uitvoerig commentaar dat de Rekenkamer echter na opnieuw de feitelijke bevindingen geverifieerd en de conclusies herwogen te hebben, geen aanleiding gaf tot wezenlijke aanpassingen van het rapport (zie ook hoofdstuk 9 en bijlage 1).

Gegevens en bevindingen uit het onderzoek die naar hun aard vertrouwelijk zijn, heeft de Rekenkamer niet in dit rapport opgenomen, maar op grond van artikel 59 veertiende lid van de Comptabiliteitswet ter vertrouwelijke kennisneming in een separate bijlage gelijktijdig aan de regering en de Staten-Generaal verstrekt.

Een gedetailleerde beschrijving van de onderzoeksaanpak, de gevolgde hoor- en werderhoorprocedure en de omgang met de vertrouwelijkheidsvraag is opgenomen in bijlage 1.

2 DOELSTELLINGEN VAN STEUNVERLENING

2.1 Algemeen

Een van de hoofdpunten uit het verslag van de RSV-enquête betreft het oordeel van de commissie dat steunverlening door de rijksoverheid plaats dient te vinden op basis van eenvormig beleid en niet op basis van ad hoc-beslissingen. Bij het Ministerie van Economische Zaken bleek volgens het verslag van de enquêtecommissie een dergelijk beleid te ontbreken. Met het presenteren van de Industriebrief in 1993 is hierin in principe voorzien.⁹

In deze brief bouwt de minister voort op eerder door hem gepubliceerde nota's waartoe ook de nota Economie met Open Grenzen (1990) behoort. Zijn beleid gaat uit van de zogenaamde clusterbenadering¹⁰, waarbij bepaalde bedrijven als kern gezien worden van een reeks hoogwaardige activiteiten die van grote betekenis zijn voor de economische structuur. De clusters rond bedrijven vormen blijkens de Industriebrief de vrucht van een bijzondere vorm van inventiviteit. In de afweging tot steunverlening zou de clusterbenadering een belangrijk element moeten vormen: een te steunen bedrijf dient tot de kern van een cluster te behoren. De minister van Economische Zaken verstaat onder een cluster «een groot bedrijf of een aantal bedrijven, met een groot aantal toeleveringsbedrijven, dat veel aan vernieuwing doet en daartoe intensieve contacten heeft met universiteiten en/of technische instituten».¹¹ Bij de verantwoording voor de operatie Fokker 1987 in de Tweede Kamer zei de minister van Economische Zaken onder meer «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 technologieën onder andere op het vlak van de ruimtevaart».¹² Hiermee verwoordde de minister feitelijk wat later de clustergedachte werd genoemd. In vergelijkbare bewoordingen liet de minister zich uit in de periode dat met Volvo Car Corporation en Mitsubishi Motor Corporation werd onderhandeld.¹³ Ook ten aanzien van de operaties DAF 1993 en Fokker 1992–1993 was de clustergedachte volgens de minister het uitgangspunt.¹⁴ De Industriebrief codificeerde derhalve ook het gevoerde beleid.

De Rekenkamer onderzocht op welke wijze de instandhouding van clusters een rol speelde bij de steunverlening aan Fokker, NedCar en DAF en welke andere doelstellingen daarbij aan de orde waren. In het bijzonder keek zij daarbij naar het werkgelegenheidsaspect.

2.2 Hoofddoelstelling

2.2.1 Clusterbenadering

Omdat voor steun aan een individueel bedrijf de voorwaarde gesteld wordt dat het tot de kern van een cluster behoort, moet volgens de Rekenkamer de structuur van het cluster bekend zijn en moet ook duidelijk zijn in welke mate de afzonderlijke bedrijven die tot het cluster behoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn en in hoeverre deze bedrijven bijvoorbeeld tevens tot een ander cluster behoren. De Staat dient te weten of het bedrijf waarvoor steunverlening overwogen wordt inderdaad de kern vormt van een cluster. De levensvatbaarheid, weerbaarheid en/of flexibiliteit van de afzonderlijke delen van het cluster en de met de bedrijven gemoeide werkgelegenheidssituatie zullen in kaart gebracht moeten zijn. Dit impliceert dat niet zozeer de verwachte gevolgen van steunverlening als wel de gevolgen van het niet verlenen van bedrijfs-

steun in een concrete situatie bekend zullen moeten zijn, zowel op het gebied van (technologische) kennis van het cluster als op het gebied van de economische infrastructuur.

2.2.1.1 Fokker

Uit het onderzoek bleek dat ten behoeve van de onderzochte operaties het cluster rond Fokker wel verondersteld maar niet in kaart gebracht was. In zijn algemeenheid wordt in de stukken slechts gesteld dat Fokker veel toeleveranciers heeft en dat het wegvallen van Fokker grote gevolgen zou hebben voor de technologische kennis. Deze werden echter nimmer gekwantificeerd in de dossiers aangetroffen en lijken bij de overwegingen om tot daadwerkelijke steunverlening over te gaan alleen een impliciete rol gespeeld te hebben. De Rekenkamer trof geen informatie aan waarin het belang van de technologische kennis gekwantificeerd is afgezet tegen de totale overheidssteun.

Het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR), een stichting waarin overheid, industrie en wetenschappelijke instellingen samenwerken met als doel de bevordering van industriële activiteiten in de lucht- en ruimtevaartsector in Nederland, signaleerde in 1988 de noodzaak tot het ontwikkelen van een beleidsvisie op de toekomst van de Nederlandse vliegtuigindustrie.¹⁵ Hiervoor zouden de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- wat is het belang van de Nederlandse vliegtuigindustrie op technologisch en economisch gebied en in internationaal verband?
- welke perspectieven heeft de Nederlandse vliegtuigindustrie, ook in een verdergaand internationaal samenwerkingsverband?
- aan welke voorwaarden dient te worden voldaan om deze perspectieven waar te maken?
- welke dient hierin de rol van de overheid te zijn?

Het NIVR stelde hiermee feitelijk voor om het cluster rond Fokker in kaart te brengen en een marktverkenning voor Fokker te doen. Het Ministerie van Economische Zaken zag het voorstel van het NIVR als een «onaantrekkelijke fuik» omdat hiermee op voorhand bepaalde partijen zouden worden gecommiteerd aan de uitkomsten (publiek, politiek en overheid).¹⁶ Anderzijds werd gesteld dat «een studie terzake niet botweg door de overheid kan worden afgewezen», en dat de overheid op afzienbare termijn haar gedachten zou moeten laten gaan over de lange-termijnmogelijkheden van deze industrietak.¹⁷ In de Tweede Kamer was al eerder, eind 1987, in lijn met de wens van het NIVR naar voren gebracht «dat zowel van de onderneming als van de minister mag worden verwacht dat zij een visie op de toekomst van Fokker ontwikkelen. De minister moet zijn eigen opvatting ontwikkelen in samenhang met het totale economische potentieel van Nederland in de Europese context. In het verleden heeft het daaraan wel eens ontbroken».¹⁸

Wel was in 1990 na een onderzoek naar de positie van de Nederlandse toeleverende industrie, uitgevoerd in opdracht van het ministerie door een extern bureau, bekend geworden dat de secundaire (toeleverende) vliegtuigindustrie relatief klein was en zich deels internationaal kon oriënteren.¹⁹ De mate van afhankelijkheid van deze toeleverende bedrijven van Fokker was echter onbekend, terwijl voorts niet bekend was in hoeverre de toeleverende bedrijven het hoofd boven water zouden kunnen houden na het eventuele wegvallen van Fokker als afnemer. Tijdens de besprekingen over de toekomst van Fokker in 1992 waren geen recentere stukken omtrent de vliegtuigindustrie (cluster) beschikbaar. Uit de wetenschappelijke literatuur op dit terrein die sedert 1990 verschenen is, valt echter op te maken dat van een cluster rond Fokker nauwelijks

sprake was en voorzover daarvan wel sprake was, dit cluster internationaal van aard was.²⁰

Uit het inmiddels beschikbaar gekomen TNO-rapport «De betekenis van Fokker voor Nederland» uit 1995²¹ blijkt dat de Nederlandse elementen uit het cluster rond Fokker die voor hun voortbestaan direct van dit bedrijf afhankelijk zijn, voornamelijk door de Staat bekostigde kennisinstituten zijn.

2.2.1.2 NedCar

De Rekenkamer trof op het Ministerie van Economische Zaken geen uitwerking aan van het zogenaamde *automotive* cluster. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat in maart 1993, dus na de afstoting van een deel van de deelneming in NedCar van de staat in 1991, het ministerie wat betreft het *automotive* cluster nog slechts in een «verkennende fase» verkeerde. Het ministerie wilde «eerst een goed beeld proberen te krijgen van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de wielvoertuigen en de eventuele spelers op dat gebied.»²² Vervolgens zou op basis van die uitgevoerde inventarisatie een lijn uitgezet moeten worden voor de te volgen richting of eventuele ondersteuning.

Het ontbreken van een uitgewerkte lijn werd in gesprekken met ambtenaren van de ministeries van Economische Zaken en Financiën en in een gesprek met een externe adviseur van het Ministerie van Economische Zaken bevestigd.

2.2.1.3 DAF

Uit het dossieronderzoek is niet gebleken dat het Ministerie van Economische Zaken op enigerlei wijze heeft getracht het cluster rond DAF in kaart te brengen. Wel werd in de dossiers van het ministerie een onderzoek aangetroffen naar de economische en financiële problematiek van de directe DAF-toeleveranciers, uitgevoerd in opdracht van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Zuidoost-Brabant door de TU-Eindhoven.²³ Dit onderzoek had de aanzet voor het in kaart brengen van het cluster rond DAF kunnen zijn. Het gaf enig inzicht in de mate van afhankelijkheid van de toeleveranciers van DAF. Het onderzoek bevat informatie over de omvang van de bedrijven, marktproblemen, personeel en financiën. Zo blijkt bijvoorbeeld het gemiddeld verwachte omzetverlies van de onderzochte bedrijven 16,7% te zijn na het wegvallen van de oude DAF en de oprichting van DAF-Trucks NV. Het Ministerie van Economische Zaken heeft geen pogingen ondernomen deze aanzet verder uit te werken.

Uit een gesprek dat in het kader van het onderzoek gevoerd werd met de president-directeur van DAF Trucks NV bleek dat het cluster rond DAF (oud en nieuw) door de overheid noch door het bedrijf gekwantificeerd in kaart was gebracht. Het technologiecluster rond DAF zou volgens hem onder meer bestaan uit de technische universiteiten van Delft en Eindhoven en het onderzoeksinstituut TNO.

2.2.2 Internationale aspecten

Indien de te ondersteunen bedrijven behoren tot een internationaal cluster dient rekening gehouden te worden met de omvang van de buiten Nederland gelegen delen van het cluster. Wanneer de afhankelijkheid van het cluster van het voortbestaan van het bedrijf het argument vormt om een specifiek bedrijf te steunen, wordt aan dat argument afgedaan wanneer blijkt dat de belangrijkste componenten van dat cluster in het buitenland liggen. In zulk een geval moet de proportionaliteit (guldens per behouden arbeidsplaats), de verleende steun en de verwachte *spin-off*

tussen het in Nederland en het in het buitenland gelegen deel in redelijke verhoudingen te staan.

De onderdelen voor de huidige in productie zijnde vliegtuigtypen van Fokker zijn voor 75% uit het buitenland afkomstig.²⁴ Hierbij gaat het om onderdelen waarvan ook de technologische ontwikkeling in het buitenland had plaatsgevonden.²⁵ De omzet van Fokker in de vliegtuigbouw was f 3,6 miljard in 1992, de omzet van de binnenlandse toeleveranciers slechts f 270 miljoen.²⁶

Vanuit dit perspectief maakte (en maakt) Fokker onderdeel uit van een internationaal cluster. Fokker sprak zelf in 1988 van «de Nederlandse aerospace-infrastructuur (NLR, TNO etc.)»²⁷ en van een Nederlandse aerospace-industrie waarbij de internationale component belangrijk was.

Het *automotive* cluster strekt zich eveneens tot buiten de landsgrenzen uit. Circa 75% van de produktiemiddelen voor de assemblage van auto's zijn uit het buitenland afkomstig. De in de nieuwe fabriek geplaatste robots, eenderde van het totale aantal in Nederland (investeringswaarde f 1,6 miljard), zijn bijvoorbeeld volledig uit het buitenland afkomstig.

Ook DAF was en is in zijn huidige vorm een internationaal opererende onderneming die ondermeer op technologisch gebied over de grenzen opereert.

Uit haar onderzoek bleek de Rekenkamer dat het Ministerie van Economische Zaken in haar afwegingen omtrent steun aan de drie genoemde bedrijven de verhoudingen tussen het Nederlandse en internationale deel van het cluster niet heeft betrokken.

2.3 Overige doelstellingen

2.3.1 Werkgelegenheid

Verweven met de hoofddoelstelling speelt behoud van werkgelegenheid, zowel direct als indirect, bij steunoperaties immer een rol van betekenis.

Uitdrukkelijk is dan ook gezocht naar de bemoeienis van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de onderzochte casus. Gebleken is dat het ministerie niet vertegenwoordigd was in de werkgroepen, die de operaties begeleid hebben. Slechts incidenteel blijkt van enige betrokkenheid van dit ministerie. Zo vroeg de minister van Economische Zaken bijvoorbeeld aandacht van zijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor een vlotte behandeling van een aanvraag om arbeidstijdverkorting voor DAF en voor de toeleveranciers van DAF. Dit verzoek voor DAF zelf werd begin 1993 gehonoreerd met arbeidstijdverkorting gedurende zes weken. Een generiek besluit voor de toeleveranciers werd afgewezen.

2.3.1.1 Fokker

Behoud van de werkgelegenheid is in 1987 noch in 1992 een expliciete doelstelling van het Ministerie van Economische Zaken geweest bij de steunverlening aan Fokker. Bij deze operaties ging het vooral om het behoud van de technologische kennis. Niettemin heeft het werkgelegenheidsaspect op de achtergrond wel steeds meegespeeld.

Wanneer Fokker zou wegvallen, zouden volgens het Ministerie van Economische Zaken duizenden arbeidsplaatsen komen te vervallen – niet alleen bij Fokker zelf maar ook bij de toeleverende bedrijven. Voorts zou werkgelegenheid wegvallen voor instituten als het Nationaal Lucht- en Ruimtevaart laboratorium (NLR) en het NIVR. Tevens zou de noodzaak tot het behoud van ingenieursopleidingen minder worden en daarmee

arbeidsplaatsen op de universiteiten, zoals de TU-Delft op het spel komen te staan.

Het ministerie kende de opbouw van het cluster rond Fokker niet en kon derhalve de werkgelegenheidsvraag niet beantwoorden. De kosten die gemoeid zijn geweest met de steunoperaties van Fokker zijn nimmer afgezet tegen het aantal direct en indirect te behouden arbeidsplaatsen. Het NIVR beschikte evenmin over deze informatie.²⁸

2.3.1.2 NedCar

Uit de op het Ministerie van Economische Zaken gevoerde gesprekken bleek dat bij de NedCar-casus in 1991 de werkgelegenheidsaspecten een belangrijke rol speelden. Dit vloeit voort uit de voorgeschiedenis van NedCar als project om de werkloosheid ten gevolge van de mijnsluiting tegen te gaan.

Omdat het ministerie het cluster rond NedCar niet goed in kaart had gebracht, kon het de werkgelegenheidsvraag niet goed beantwoorden. Het steunde slechts op een grove schatting van 10 000 werknemers: 6 500 bij NedCar en 3 500 bij toeleveranciers.²⁹ Wat de gevolgen voor de werkgelegenheid zouden zijn van het mislukken van de operatie rond NedCar was onbekend. Zeker was wel dat NedCar niet alleen zou hebben kunnen voortbestaan en in ieder geval de werkgelegenheid van het bedrijf zelf verloren zou zijn gegaan.

2.3.1.3 DAF

Van de zijde van ambtelijk Economische Zaken werd benadrukt dat het werkgelegenheidsaspect in de DAF-operatie een rol heeft gespeeld.

Omdat ook hier het technologisch cluster slechts gedeeltelijk kwantitatief in kaart is gebracht, zijn weinig uitspraken te doen over de effecten van de reddingsoperatie van DAF op de werkgelegenheid. Uit het reeds eerder genoemde onderzoek³⁰ dat in opdracht van de Kamer van Koophandel voor Zuidoost-Brabant werd uitgevoerd naar de financiële en economische gevolgen van het faillissement van de oude DAF voor de DAF-toeleveranciers, bleek dat verwacht werd dat 44% van de werknemers die aan DAF-orders werkten ontslagen zouden worden.³¹

2.3.2 Rendementsherstel

Een van de conclusies van de RSV-enquête was dat structureel rendementsherstel steeds een doel moet zijn van een reddingsoperatie.³² Het voortbestaan van de onderneming als zodanig mag geen doel zijn. Als er een reddingsplan wordt opgesteld dient dit derhalve op rendementsherstel gericht te zijn.

De minister van Economische Zaken noemde rendementsherstel als doel voor de reddingsoperatie van Fokker in 1987.³³ Fokker diende een drastisch kostenreductieprogramma uit te voeren om de *overall*-kosten te verminderen met zeker f 200 miljoen structureel op jaarbasis. Deze reductie moest in 1990 zijn bereikt en werd ook als een van de voorwaarden aan de steunoperatie verbonden.³⁴

Het veiligstellen van het rendement was één van de doelstellingen die werden nagestreefd in de overeenkomst tussen de Staat, de Zweedse Volvo Car Corporation en Mitsubishi Motor Corporation rond NedCar (het 1/3 scenario). Door verscheidene typen en zelfs merken via één productielijn te gaan produceren, werd een dusdanige schaal voorzien dat het bedrijf economisch rendabel zou zijn.

Bij de operatie rond DAF in het voorjaar van 1993 is de aanwezigheid van een ondernemingsplan als eis gesteld. Hiermee werd impliciet de doelstelling van rendemenstherstel opgenomen. Dit plan was de basis voor de oprichting van DAF Trucks NV.

De vermogensversterking van Fokker, die in de eindfase van de aandelentransactie met DASA werd aangebracht, was niet beargumenteerd met rendementsherstel. De vermogensversterking was bedoeld om te voorkomen dat DASA de overeenkomst zou afwijzen. In hoeverre rendementsherstel onderdeel was van de bedoelingen van DASA heeft de Rekenkamer niet onderzocht.

Toen Fokker in 1994 opnieuw in problemen raakte, werkte de overheid mee aan het plan Fokker-alliance waarvan de technolease een onderdeel vormde. Of rendementsherstel ook onderdeel van het plan was, heeft de Rekenkamer niet nagegaan omdat het Ministerie van Economische Zaken niet over dit plan beschikt.

2.3.3 Afwentelen van de ontwikkelingskosten

De conclusies van de RSV-enquêtecommissie onderstrepen het belang van de volledigheid van de informatie over individuele steunmaatregelen, vooral ook omtrent de daarmee beoogde effecten, voor een goede beoordeling door de Tweede Kamer.³⁵ Naast het streven naar kostenreductie werd aan de steunoperatie voor Fokker in 1987 tevens «ter verbreding van het draagvlak» de samenwerkingseis verbonden, met streefdatum ultimo 1990.

Uit de stukken blijkt dat in elk geval ambtelijk Economische Zaken er toen al naar streefde om het draagvlak definitief te verbreden door het laten overnemen van Fokker.³⁶ De Staten-Generaal werden – voorzover valt na te gaan – hiervan niet op de hoogte gebracht, de Raad van Bestuur van Fokker evenmin.

Tegenover Fokker zelf was de minister niet steeds eenduidig over wat hij precies beoogde met zijn samenwerkingseis. De Raad van Bestuur van Fokker stond in 1988 op het standpunt dat Fokker overgenomen zou worden, maar met de toevoeging «waarmee de overige opties, Fokker neemt over of Fokker gaat zelfstandig door, niet worden uitgesloten».³⁷ Een half jaar later meende Fokker met overname van een concurrent net zo goed aan de voorwaarde te voldoen. Deze nieuwe lijn werd door de minister niet tegengesproken.³⁸ In augustus 1989 vond de voorzitter van de Raad van Bestuur dat Fokker eerst een besluit moest nemen over de noodzaak van samenwerking.³⁹ In januari 1990 luidde het standpunt van Fokker dat niet geconcludeerd kon worden dat Fokker niet op eigen kracht verder kon.⁴⁰

Het oorspronkelijke idee dat de grondslag vormde voor samenwerking, namelijk het aanboren van nieuwe ontwikkelingsfondsen, werd hiermee niet bereikt. Dit werd wel in de Raad van Commissarissen opgemerkt⁴¹, maar volgens de Raad van Bestuur maakte de vraag of Fokker alleen of in samenwerking met andere fabrikanten verder ging, voor de verwerving van fondsen voor nieuwe vliegtuigprogramma's en de rol van de overheid daarin waarschijnlijk niets uit.⁴²

Het niet scherp genoeg formuleren van de voorwaarden respectievelijk daarover niet helder genoeg informeren van de Staten-Generaal, respectievelijk een combinatie van beide, compliceert de controletaak van de Staten-Generaal.

Het duidelijk formuleren van de doelstelling is ook van belang voor het ministerie zelf, opdat tijdig ingegrepen kan worden wanneer de beoogde effecten niet blijken te worden bereikt. In 1988 rapporteerde de Nationale

Investeringsbank (NIB) aan het ministerie dat Fokker van mening was dat onder meer eerst een start gemaakt moest worden met een derde civiel vliegtuigprodukt (op basis van de Fokker 50) alvorens aan samenwerking gedacht kon worden⁴³. De NIB raamde de ontwikkelingskosten voor dit derde civiel vliegtuigprodukt aanvankelijk op f 200 à f 300 miljoen, later op f 300 à f 550 miljoen, bedragen vergelijkbaar met de voor de Fokker 50 zelf gemaakte ontwikkelingskosten. Hoewel dit inging tegen de doelstelling van het ministerie dat de ontwikkelingskosten van een nieuw project mede op nieuwe schouders zouden moeten komen te rusten, maakte het ministerie hiertegen geen bezwaar.

In de aandelentransacties rond NedCar (1991) en Fokker (1992–1993) was het bereiken van een situatie waarin de kosten van de ontwikkeling van een nieuw model worden gedeeld met een partner de expliciete doelstelling.

Aangezien de Rekenkamer op dit punt geen documentatie heeft aangetroffen, gaat zij ervan uit 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. De rol van de Staat in het samenwerkingsproces zou volgens het ministerie op dat moment «geen andere zijn dan richting Nederlandse industrie te sonderen hoe andere overheden ten opzichte van hun industrie staan en of er ontwikkelingssteun voor nieuwe projecten is te verwachten».⁴⁴

De operatie rond NedCar was bedoeld om Volvo Car BV te redden toen duidelijk werd dat de combinatie Volvo Car BV/Volvo Car Corporation niet in staat zou zijn de kosten voor de ontwikkeling van een nieuwe auto te dragen. Net als bij Fokker diende, naar het oordeel van de minister van Economische Zaken⁴⁵, Volvo Car BV de ontwikkelingskosten te kunnen delen met een sterke partner. Dit idee werd echter in dit geval zowel aan de Tweede Kamer als aan de betrokken industriële partijen duidelijk overgebracht⁴⁶.

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat het binnenhalen van een grote Japanse onderneming terwille van een efficiënte productie bij NedCar een nevensdoelstelling was van het Ministerie van Economische Zaken.⁴⁷ De deelnemers namens het Ministerie van Financiën aan de werkgroep waren hiervan overigens lange tijd niet – althans niet via de werkgroep – op de hoogte.

2.4 Conclusie

De neerslag van het gevoerde beleid in de voorafgaande jaren in de Industriebrief 1993 wekte de verwachting dat de clusterbenadering tot de standaardwerkwijze van het Ministerie van Economische Zaken was gaan behoren.

De verwachting was derhalve gerechtvaardigd de bijbehorende studies op het departement aan te treffen. De clusters rond de in het geding zijnde bedrijven waren echter niet in kaart gebracht en konden derhalve geen rol van betekenis spelen bij de opeenvolgende operaties.

Aan de internationale dimensie van de clusters rond Fokker, DAF en NedCar werd door het Ministerie van Economische Zaken onvoldoende recht gedaan. Het beleid was dan ook bij lange na niet zo uitgewerkt als op grond van de Industriebrief verwacht had mogen worden.

Omdat de clusters rond de bedrijven niet in kaart waren gebracht, had het Ministerie van Economische Zaken misschien wel aandacht voor,

maar geen zicht op de te verwachten effecten voor de werkgelegenheid in geval van niet-steunverlening aan Fokker. Datzelfde geldt ook voor NedCar en in mindere mate voor DAF. De motiveringen van de werkgelegenheidsaspecten bleven steken in algemeenheden die niet onderbouwd werden.

De prijs die betaald is met de steunverlening aan de bedrijven per behouden arbeidsplaats in Nederland was en is onbekend. De vereiste proportionaliteit tussen steunverlening en behoud van arbeidsplaatsen – een norm van de RSV-enquête – kon de Rekenkamer dan ook niet vaststellen.

Omdat behoud van werkgelegenheid bij de verschillende steunoperaties een rol speelde, heeft de Rekenkamer uitdrukkelijk gezocht naar de bemoeienis van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het ministerie was niet vertegenwoordigd in de opeenvolgende werkgroepen en ook overigens is de Rekenkamer niets van enige systematische betrokkenheid gebleken.

Zowel bij Fokker 1987, als bij NedCar en bij DAF was rendementsherstel één van de doelstellingen.

De vermogensversterking van Fokker in de eindfase van de onderhandelingen met DASA in 1993 was niet beargumenteerd met rendementsherstel. De vermogensversterking was bedoeld om te voorkomen dat DASA de overeenkomst zou afwijzen. In hoeverre rendementsherstel onderdeel was van de bedoelingen van DASA heeft de Rekenkamer niet onderzocht.

De technolease was onderdeel van het plan Fokker-alliance 1994. Of rendementsherstel ook onderdeel van dat plan was, viel voor de Rekenkamer niet na te gaan bij het Ministerie van Economische Zaken omdat het ministerie niet over dit plan beschikt.

Het Ministerie van Economische Zaken was bij NedCar wel maar bij Fokker niet duidelijk over wat het beoogde met de voorwaarde van samenwerking. Mede hierdoor kon Fokker gedurende lange tijd een eigen koers varen.

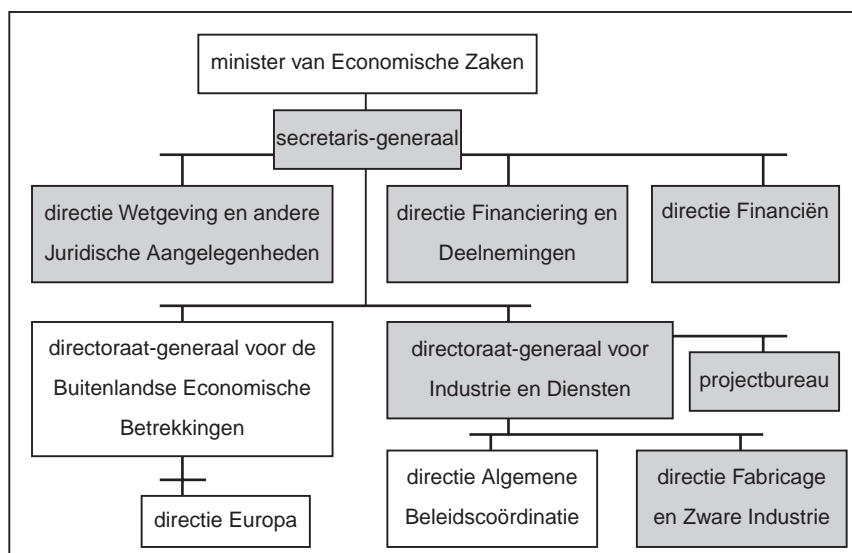
3 DEPARTEMENTALE BESLUITVORMING

3.1 Organisatie van het beoordelingstraject

3.1.1 Ad hoc-werkgroepen

Het Ministerie van Economische Zaken koos in 1986 naar aanleiding van een extern advies voor het werken met projectgroepen («werkgroepen») in het geval een groot bedrijf met een majeur probleem aanklopt.⁴⁸ Dit werd de standaardwerkwijze bij de ministeries van Economische Zaken én Financiën. Op initiatief van de directeur-generaal voor Industrie en Regionaal Beleid werden deze ad hoc-werkgroepen ingesteld. Dit geschiedde zodra één van de bedrijven zich bij het Ministerie van Economische Zaken meldde met een majeur probleem, waarvoor binnen het bestaande instrumentarium geen oplossing gevonden kon worden. De leden van de werkgroepen van de zijde van Economische Zaken werden geselecteerd uit medewerkers van de in figuur 3.1 in grijs aangegeven departementsonderdelen. (Het Directoraat-Generaal voor Industrie en Regionaal Beleid (I&R) werd overigens in 1992–1993 omgedoopt tot Directoraat-Generaal voor Industrie en Diensten (ID).)

Figuur 3.1 Betrokken departementsonderdelen (grijs aangegeven)



Naast ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken hebben ook functionarissen van het Ministerie van Financiën in de werkgroep zitting (Inspectie Rijksfinanciën en directie Financieringen). Door het multidisciplinaire karakter van de werkgroep fungeert deze volgens het Ministerie van Economische Zaken als denktank. De werkgroep werkt gekozen oplossingen uit en draagt alternatieven aan in de vorm van adviezen aan de minister en de ambtelijke leiding die verantwoordelijk zijn voor het onderhandelingsstraject. De directie Fabricage en Zware Industrie (FZI) vormt de beleidsmatige kern van de werkgroep. De overige werkgroepleden waken over hun individuele disciplines en vervullen geen taken bij de voorbereiding van het beleid.⁴⁹

In de onderstaande tabel zijn de voor het onderhandelingsstraject verantwoordelijke ambtenaren aangegeven per operatie.

Tabel 3.1 Verantwoordelijke functionarissen per onderhandelingstraject

Operatie:	Verantwoordelijke ambtenaar
Fokker 1987	directeur-generaal I&R
NedCar 1991	directeur-generaal-I&R
DAF 1992–1993	plv. secretaris-generaal en directeur Financiering en Deelneming
Fokker 1992–1993	directeur-generaal ID en plv. secretaris-generaal
Fokker 1994	directeur-generaal ID

De minister van Economische Zaken zelf werd door een vertegenwoordiging van de werkgroep op de hoogte gehouden. Deze vertegenwoordiging, die was gegroepeerd rond de verantwoordelijke ambtenaar en de directeur-generaal ID, werd aangeduid als de stuur- of kerngroep.⁵⁰

3.1.1.1 Werkgroep Fokker 1987

De eerste keer dat een werkgroep rond Fokker werd ingesteld was in 1987. Deze werkgroep werd belast met het uitwerken van de wijze waarop Fokker bijgestaan diende te worden.⁵¹

3.1.1.2 Werkgroep NedCar 1991

De werkgroep rond NedCar (toen nog Volvo Car BV) werd in 1990 samengesteld. Volvo Car Corporation had kenbaar gemaakt de aandelen van Volvo Car BV over te willen nemen en de werkgroep werd belast met het uitwerken van scenario's waarbinnen dit mogelijk zou zijn.⁵² Ook toen Mitsubishi Motor Corporation toetrad tot de onderhandelingen bleef de werkgroep actief. Ze kreeg een breed takenpakket.⁵³ Het ging daarbij om financiële, juridische en economische vraagstukken waarbij de Staat het voortouw wenste te nemen. Het formuleren van de beleidsmatige overwegingen tot ondersteuning van NedCar behoorde niet tot het takenpakket van de werkgroep.

De contracten tussen de Staat, Volvo Car Corporation en Mitsubishi Motor Corporation dwongen het Ministerie van Economische Zaken de belangen van de Staat in NedCar op een continue basis te behartigen. Mitsubishi Motor Corporation wenste geen verantwoordelijkheid te dragen voor de Volvo 400-serie zodat overeengekomen werd dat de Staat en Volvo Car Corporation in de verhouding 70/30 voor de resultaten van dit model verantwoordelijk zouden zijn en de risicos zouden dragen. Lage verkoopaantallen van de V400-serie bleken eveneens negatief voor de Staat door te werken⁵⁴, zodat FZI commerciële beslissingen moest nemen om de belangen van de Staat te behartigen⁵⁵. De werkgroep is in afgeslankte vorm, dat wil zeggen zonder Financiën, nog steeds actief om aan deze problematiek het hoofd te bieden.⁵⁶

3.1.1.3 Werkgroep DAF 1992–1993

Intensief interdepartementaal overleg over DAF vond al vanaf maart 1992 plaats, zij het niet in werkgroepverband. DAF had het Ministerie van Economische Zaken verzocht in aanmerking te komen voor een krediet op basis van de regeling Bijzondere Financiering (BF-krediet) van f 200 miljoen.⁵⁷ De werkcommissie-BF onderzocht de mogelijkheden voor het verstrekken hiervan.⁵⁸ De directie FZI was hierin nog niet betrokken, maar werd hiervan wel op de hoogte gehouden. Pas in oktober 1992 werd deze beleidsdirectie ingeschakeld, toen bleek dat een door de banken gewenste samenwerking met Mercedes-Benz dreigde te mislukken. De directeur-generaal ID stelde daarop de werkgroep in. De werkgroep kreeg als opdracht het formuleren van alternatieven.⁵⁹ De werkgroep is vervolgens

betrokken geweest bij de beoordeling van het herstructureringsplan van DAF, er nog vanuit gaande dat DAF te redden was.⁶⁰ De werkgroep werd opgeheven na de oprichting in maart 1993 van DAF Trucks NV.

3.1.1.4 Werkgroep Fokker 1992–1994

In 1992, toen Fokker en DASA hun *Heads of Agreement* aan de minister van Economische Zaken presenteerden werd opnieuw een werkgroep ingesteld. De werkgroep kreeg als opdracht het standpunt van de Staat te bepalen.⁶¹ De werkgroep bleef actief tot de uiteindelijke ondertekening van de contracten.

In 1994 werd deze laatste werkgroep wederom geactiveerd.⁶² Naar aanleiding van de toestemming voor de technolease tussen Fokker en de Rabobank en de daarmee samenhangende vermogensinjectie van DASA, dienden de contracten tussen de Staat en DASA te worden aangepast. De directie Financiering en Deelneming (FD) was de belangrijkste actor in de werkgroep vanwege haar specifieke kennis ten aanzien van financieringsvraagstukken. Haar werkzaamheden betroffen voornamelijk het uitvoeren van rekenkundige exercities waaruit de effecten op de positie van de Nederlandse Staat moesten blijken die het gevolg waren van de vermogensinjectie van DASA.⁶³ Kort daarop werd de werkgroep ontbonden.

In augustus 1995 kondigde Fokker aan in de eerste zes maanden van dat jaar een verlies te hebben geboekt van f 651 miljoen, in oktober 1995 was dit inmiddels opgelopen tot f 900 miljoen. Zowel door Fokker als door de moedermaatschappij DASA werd de wens uitgesproken dat de Staat een financiële bijdrage zou leveren. Naar aanleiding van gesprekken tussen de minister van Economische Zaken, Fokker, DASA en de Duitse overheid over een nieuw reddingsplan voor Fokker werd de werkgroep opnieuw tot leven gebracht.

3.1.1.5 Externe evaluatie

Het functioneren van de werkgroep rond de steunverleningsoperatie van NedCar in 1991 werd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken in 1993 extern geëvalueerd.⁶⁴ In opzet was het werkgroep-principe volgens deze evaluatie goed onderbouwd. De belangrijkste conclusie was dat de werkgroep te veel ingesteld was op «brandjes blussen». Er zou te weinig structureel overleg zijn met NedCar. Bovendien zou de besluitvorming binnen de werkgroep traag verlopen. De oorzaak hiervan was, volgens de evaluatie, een onduidelijke taakverdeling binnen de werkgroep en het ontbreken van een «trekker» (aanvoerder). Naar aanleiding van deze evaluatie werd een aantal veranderingen doorgevoerd zoals het aanstellen van een «trekker» van de NedCar-werkgroep. Tevens werd een tweemaandelijks gestructureerd overleg met de financiële top van NedCar ingesteld.⁶⁵

Het Ministerie van Economische Zaken heeft naar aanleiding van de externe evaluatie van de werkgroep NedCar geen nadere regels voor al bestaande en nog te vormen werkgroepen geformuleerd. Zo werd bijvoorbeeld voor de op dat moment actieve werkgroepen Fokker en DAF niet bezien of ook daar sprake was van een onduidelijke taakverdeling en werd evenmin alsnog een «trekker» aangesteld.

3.1.2 Interdepartementale coördinatie

De verantwoordelijkheid rond steundossiers mag volgens de door de Tweede Kamer onderschreven conclusies van de RSV-enquête niet bij een

beperkt aantal mensen liggen. Interdepartementaal dient er overleg te zijn. Dit stelt eisen aan de coördinatie.

De coördinatie tussen de Ministeries van Economische Zaken en van Financiën – van het niet betrokken zijn van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd reeds eerder melding gemaakt – rond de steunverleningsoperaties bleek problemen meegebracht te hebben. In het bijzonder in de dossiers over NedCar werd tussen de beide ministeries een competentiestrijd waargenomen, die tot uiting kwam in een gebrekkige informatievoorziening over en weer, waardoor regelmatig irritaties optraden. Hierbij speelde een rol dat het Ministerie van Economische Zaken volgens ambtenaren van Financiën de neiging had te veel gewicht te hechten aan de belangen van de onderneming in plaats van aan die van de Staat.⁶⁶

Zo was bijvoorbeeld in het NedCar werkgroepsverband overeengekomen dat de aandelen Volvo Car BV afgestoten zouden worden of in ieder geval zoveel mogelijk zouden worden verkocht. De stappen die het Ministerie van Economische Zaken vervolgens zette om de aandelen te behouden, gingen buiten het Ministerie van Financiën om. De directeur Financieringen (DF) schreef in een nota aan de minister van Financiën: «Geconstateerd moet evenwel worden dat ambtelijk EZ (DG-Industrie) er alles aan gelegen lijkt de betrokkenheid van de Staat zo lang mogelijk op te rekken. Dit is beleidsmatig dus niet verdedigbaar en gelet op de financiële risico's niet acceptabel».⁶⁷ Dat het Ministerie van Economische Zaken deze stappen kon zetten zonder het Ministerie van Financiën daarin te betrekken weet het Ministerie van Financiën aan de zetel die het Ministerie van Economische Zaken in de Raad van Commissarissen van Volvo Car BV had.⁶⁸ De directeur DF schreef tenslotte aan zijn minister: «Omdat wij de mening zijn toegedaan dat het redresseren van het door EZ ingenomen standpunt schadelijk zal zijn voor de Staat, hebben wij ons geconcentreerd op een optimale uitwerking van het 1/3 scenario».⁶⁹

Vergelijkbare coördinatieproblemen deden zich aansluitend ook voor rond de operaties met Fokker en DAF, hetgeen medio 1993 tot correspondentie van de zijde van de minister van Financiën met zijn ambtgenoot van Economische Zaken leidde.⁷⁰

3.1.3 Integriteit

Tegen de achtergrond van de algemene aandacht voor de integriteit van het openbaar bestuur is in het onderzoek aandacht besteed aan een aantal risico's.

Voor de onderzochte operaties kan daarbij onder meer gedacht worden aan:

- de intensieve en langdurige contacten met de belanghebbende bedrijven;
- de potentiële waarde van de gegevens voor derden met betrekking tot de bedrijven.⁷¹

Het gaat er vooral om dat departementen zich van deze risico's bewust zijn en waar mogelijk maatregelen nemen voor bestrijding ervan.

In de onderzochte periode bleek een en ander bij de vijf operaties niet tot aparte aandacht geleid te hebben. Op de ministeries van Economische Zaken en van Financiën waren geen bijzondere maatregelen getroffen voor de omgang met bedrijfsvertrouwelijke informatie. Voor de leden van de opeenvolgende werkgroepen gelden geen specifieke selectiecriteria en gedragsregels. De Rekenkamer constateerde 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.⁷²

Uit het onderzoek bleek dat er zich overigens weinig problemen hadden voorgedaan. Wel bleek het ministerie een kopie van een rapport dat vertrouwelijke Volvo Car Corporation marketinginformatie bevatte, toegezonden te hebben aan NedCar.⁷³ Hierdoor kon ook Mitsubishi Motor Corporation in principe van de inhoud kennis nemen. Volvo Car Corporation was hierover ontstemd.⁷⁴ Het originele rapport bleek bovendien op het ministerie zelf zoekgeraakt (maar is inmiddels weer terecht).⁷⁵

3.2 Inhoudelijke voorbereiding van de beslissingen

3.2.1 Nationale Investeringsbank

De betrokkenheid van de Nationale Investeringsbank (NIB) in de operaties is historisch gegroeid. De NIB verstrekt staatsgegarandeerde kredieten in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering (BF). Zowel het Ministerie van Economische Zaken als het Ministerie van Financiën bleken het BF-krediet in de vorm van achtergestelde leningen of deelnemingen te zien als het meest geëigende instrument in operaties als de onderhavige⁷⁶.

De NIB werd ook geraadpleegd voor het geven van een advies over het toekomstperspectief van in moeilijkheden verkerende bedrijven. Zo werd de bank door de ministeries van Economische Zaken en van Financiën gevraagd het door Fokker zelf geschreven rapport «Fokker»⁷⁷ van augustus 1987 te beoordelen. De NIB voorzag in juni 1987⁷⁸ problemen op het gebied van financiering, de concurrentiepositie en de dollarkoers. Voorts wees de NIB op de wenselijkheid tot een onderzoek naar samenwerkingsmogelijkheden. In september 1987⁷⁹ constateerde de NIB dat de problemen bij Fokker veel ernstiger waren dan de onderneming in eerste instantie wilde erkennen. De bank meldde dat het door Fokker gepresenteerde beeld oncontroleerbaar was zonder lange-termijnplan (LTP). Toen het LTP van Fokker gereed was, adviseerde de NIB de minister van Economische Zaken opnieuw.⁸⁰ Ze rekende twee scenario's door, welke berekeningen vervolgens door het Ministerie van Economische Zaken op grond van een analyse van de onderliggende contracten opnieuw werden gemaakt.⁸¹ De minister van Economische Zaken besloot dat «in redelijkheid niet tot discontinuïteit *nu* kon worden besloten» en besloot het overleg in te gaan op basis van het continuïteitsperspectief (voortbestaan).⁸²

De NIB verrichtte in april 1991 voor het Ministerie van Economische Zaken een korte haalbaarheidstudie met betrekking tot de voorgenomen samenwerking in NedCar⁸³, die in een positief oordeel uitmondde.

Wat betreft de NIB-rapportages over DAF constateerde de Rekenkamer dat de NIB het management-informatiesysteem van dit bedrijf adequaat achtte, terwijl de externe adviseurs het slechte functioneren ervan juist als het belangrijkste knelpunt in het herstructureringsplan aanvoerden.

3.2.2 Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart

Het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR) is een instituut dat onder meer de ontwikkelingskosten van de vliegtuigen van Fokker voorfinanciert. Het NIVR is hiertoe in staat gesteld door een vermogensoverdracht van de Staat. Het NIVR rapporteert aan de minister van Economische Zaken over de stand van zaken met betrekking tot de aan Fokker verstrekte staatsgegarandeerde leningen. De rapporten

bevatten de overzichten van het verloop van de ontwikkelingskosten van nieuwe vliegtuigen van Fokker. Het NIVR heeft voorts (voortgangs-) rapportages uitgebracht over de Fokker 50 en de Fokker 100. De Tweede Kamer drong in 1987 met een verwijzing naar het RSV-debat, aan op een eigen, meer onafhankelijk toezicht van het Ministerie van Economische Zaken op Fokker, omdat in het NIVR Fokker zelf ook vertegenwoordigd was.⁸⁴ De minister van Economische Zaken gaf aan dat hij zich door de NIB liet adviseren en heeft de Tweede Kamer ook later enkele malen medegedeeld dat de NIB naast het NIVR als zijn adviseur fungeerde.⁸⁵

3.2.3 Externe adviseurs

Het al dan niet inhuren van externe adviseurs is afhankelijk van de behoefte aan specialistische kennis en de beschikbare capaciteit bij de stafafdelingen van het Ministerie van Economische Zaken.⁸⁶ Ten aanzien van bedrijfseconomische problemen gaf de directie FD vaak de aanzet tot dit inhuren.

Voor bedrijfseconomische vraagstukken zoals het beoordelen van *businessplannen* werd, behalve ten aanzien van het dossier DAF, het in 1987 geprivatiseerde Bureau Bijzondere Bedrijfsproblemen⁸⁷ van het Ministerie van Economische Zaken ingeschakeld. Het ministerie schakelde externe adviseurs bovendien in om een extra controle op de betrouwbaarheid van de door de bedrijven geleverde gegevens in te bouwen. Hiertoe werden de Financieel Lange Termijn Plannen⁸⁸ van Fokker vanaf 1987 en het herstructureringsplan van DAF uit 1992 door externe adviseurs beoordeeld.⁸⁹ Om de financiële positie van DASA vast te stellen werd in 1992 eveneens een extern bureau ingeschakeld.⁹⁰

Voor het opstellen van contracten en vastleggen van voorwaarden werden externe adviezen ingewonnen. Het kantoor van de Landsadvocaat werd bij alle onderzochte steunoperaties ingeschakeld. Daarnaast werden adviezen ingewonnen bij andere externe juridische adviseurs.⁹¹ Over de inschakeling van juridische adviseurs besliste de directeur-generaal I&D.

3.2.4 Commissaris van overheidswege

De departementale herkomst van de commissarissen van overheidswege bij Fokker, NedCar en DAF wordt in tabel 3.2 weergegeven.

Tabel 3.2 Departementale herkomst commissarissen van overheidswege

	Economische Zaken	Financiën
<i>Fokker</i>		
1987	1	
1988–1991	1	1
1992		1
1993–1994	1	1
<i>NedCar</i>		
vanaf 1991	1	
<i>DAF</i>		
vanaf 1993	1	1

Een belangrijke bron van informatie voor het Ministerie van Economische Zaken zijn de vergaderstukken van zijn commissarissen. De dossiers met de stukken van de commissarissen, waaronder dossiers met financiële en bedrijfsvertrouwelijke informatie, bleken te zijn opgenomen in de archieven van het ministerie en voor ambtenaren van het ministerie vrij toegankelijk en uitleenbaar. De dossiers worden ambtelijk gebruikt en

staan ter beschikking van de minister. Hierop wordt nader ingegaan in punt 4.1.5.

3.2.5 Reddingsplannen

De Ministeries van Economische Zaken en van Financiën beschikten ten tijde van de operaties over een compleet beeld van de financiële relatie tussen de Staat en de betrokken bedrijven.

Voor geen van de drie onderzochte bedrijven trof de Rekenkamer ten behoeve van de reddingsoperaties een samenhangend reddingsplan aan, waarin de bovengenoemde informatie was verwerkt. Wel werden enkele scenario's en varianten aangetroffen van de financiële haalbaarheid van concrete steunverlening. In dergelijke scenario's wordt gespeculeerd op de reacties van de aandeelhouders als een nieuwe emissie gedaan zou worden of wordt de reactie van de banken ingeschat. In deze stukken is ook een punt van overweging in hoeverre de Europese Commissie met een steunmaatregel akkoord zal gaan. Het gaat daarbij nimmer over de inpassing van de concrete steunmaatregel in een allesomvattend stappenplan dat het perspectief op langere termijn van de betrokken bedrijven en de positie die de overheid op grond daarvan zou moeten innemen, uitwerkt.

3.3 Conclusie

Het werken met een projectgroep («werkgroep») in het geval een groot bedrijf met een majeur probleem aanklopt is tot de standaardwerkwijze van de ministeries van Economische Zaken en Financiën gaan behoren. De redenen voor het ontbreken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de werkgroepen die de afgelopen tien jaar gefunctioneerd hebben, heeft de Rekenkamer niet kunnen achterhalen.

Het wekt verbazing dat het functioneren van deze werkgroepen slechts éénmaal (NedCar 1993) geëvalueerd is en dat de aanbevelingen van deze evaluatie, voorzover te constateren valt, geen gevolgen hebben gehad voor de werkwijze van de latere werkgroepen.

De standaardarchivering van ook bedrijfsvertrouwelijke gegevens acht de Rekenkamer niet voldoende om het vertrouwelijke karakter daarvan te waarborgen en om inbreuk op de integriteit van het openbaar bestuur te voorkomen.

Ondanks het feit dat de werkgroepen standaard beschikten over een compleet beeld van de financiële relatie tussen de Staat en de in het geding zijnde bedrijven, bleek dat in geen van de gevallen voldoende samenhangende informatie over de situatie van de bedrijven beschikbaar was om op grond daarvan een oordeel te kunnen vormen over het toekomstperspectief van de afzonderlijke bedrijven. Deze constatering sluit overigens aan op de conclusie uit het vorige hoofdstuk dat de clusters niet in kaart waren gebracht.

In strijd met één van de conclusies uit de RSV-enquête bleek in geen van de in het onderzoek betrokken gevallen een reddingsplan, waarin begrepen een uitgewerkt perspectief op de door de Staat te spelen rol, te zijn opgesteld.

4 UITVOERING

4.1 Voorwaarden voor steun aan Fokker

Onderdeel van de financiële arrangementen is steeds ook een aantal voorwaarden. In het navolgende wordt kort de gang van zaken rond die voorwaarden bij Fokker 1987 en NedCar 1990 geschetst.

Het laatste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan de rol van de banken bij een aantal operaties en meer in het bijzonder aan de technolease-constructie ten behoeve van Fokker in 1994.

4.1.1 Kostenreductie

Zoals vermeld in punt 2.3.2 noemde de minister van Economische Zaken rendementsherstel als doel voor de reddingsoperatie van Fokker in 1987. Fokker diende een drastisch kostenreductieprogramma uit te voeren om de *overall*-kosten te verminderen met zeker f 200 miljoen structureel op jaarbasis. Deze reductie moest in 1990 zijn bereikt en werd ook als één van de voorwaarden aan de steunoperatie verbonden. Het ministerie drong echter in de daarop volgende jaren steeds minder duidelijk aan op nakoming van deze voorwaarde.

In april 1989 werd volgens de NIB door Fokker een kostenreductie van f 30 miljoen gerealiseerd. In augustus 1990 bleek de Raad van Commissarissen van Fokker een kostenreductie van f 50 miljoen voor praktisch onmogelijk te houden.⁹² Of de kosten sinds 1989 met meer dan f 30 miljoen zijn teruggebracht – en zelfs of dit niveau gehandhaafd werd –, viel uit de dossiers niet te achterhalen.

4.1.2 Zoeken van een sterke partner

In de in 1987 gesloten overeenkomst tussen de Staat en Fokker was een belangrijke voorwaarde dat Fokker een samenwerkingspartner moest zoeken. De clausule luidde: «De leiding van de onderneming zet zich met kracht in om ter verbreding van het draagvlak verdergaande samenwerking met derden te entameren» (streefdatum ultimo 1990).⁹³

Deze voorwaarde heeft een wisselende aandacht gehad van het Ministerie van Economische Zaken. Het ministerie was bekend met het feit dat Fokker het liefst zelfstandig wilde blijven en heeft aanvankelijk ook aan die wens toegegeven. Het zoeken naar een sterke partner had volgens Fokker in augustus 1988 geen prioriteit, eerst moest orde op zaken gesteld worden. Fokker moest op tijd leveren; de kostprijs moest fors omlaag en de financieringskosten dienden verminderd te worden. De minister van Economische Zaken was het daarmee eens en kende aan de eis van het zoeken van een sterke partner een lagere prioriteit toe.⁹⁴

4.1.3 Vorming adviesraad en uitbreiding Raad van Bestuur

De minister van Economische Zaken had in de overeenkomst met Fokker van 18 november 1987 bedongen dat Fokker zich moest laten bijstaan door een adviesraad zolang de Raad van Bestuur nog niet uit de door de minister verlangde vier personen bestond. Die vierde persoon was nodig om de Raad van Bestuur te versterken bij het zoeken naar een goede sterke partner voor Fokker.

Het statuut voor de adviesraad is nimmer gemaakt. De minister deelde de Tweede Kamer mee «de voorkeur te geven aan drie deskundigen met een zeer goede reputatie (...) zonder formeel statuut».⁹⁵ Aldus geschiedde. De adviesraad kreeg tot taak de Raad van Commissarissen te adviseren⁹⁶, maar heeft volgens het Ministerie van Economische Zaken niet echt gefunctioneerd.⁹⁷

De Raad van Bestuur van Fokker werd niet uitgebreid met een vierde persoon.

4.1.4 NIB-rapportages

Naar aanleiding van de financiële inspanning van de Staat ten behoeve van Fokker in 1987 gaf de minister van Economische Zaken de NIB opdracht tot het maken van voortgangsrapportages met kwantitatieve gegevens zoals balans en resultatenoverzichten.⁹⁸ De analyses hadden tot doel zowel een oordeel te geven over de financiële situatie van Fokker als over de marktperspectieven van de onderneming. De NIB diende voortgangsrapportages uit te brengen inzake de nakoming door Fokker van de gemaakte afspraken en voorwaarden. De NIB rapporteerde hierover drie maal; eenmaal eind 1988 en twee maal in 1989.

In de NIB-rapportage van 15 november 1988 werd opgemerkt dat de externe omstandigheden voor het zoeken van een sterke partner gunstig waren gelet op de financiële en bedrijfseconomische positie van Fokker en de fusiegolf die in de vliegtuigbouw was ontstaan. Omdat de Raad van Bestuur echter nog niet op volle sterkte was achtte de NIB het niet juist om op dat moment zelf veel aandacht te besteden aan het zoeken van een sterke partner. Op 29 oktober 1989 schreef het Ministerie van Economische Zaken aan de NIB dat de samenwerking in de derde rapportage niet meer aan de orde behoefde te komen. In deze derde rapportage stond niets meer over de samenwerking.

Gelet op de tijdelijk verbeterde situatie bij Fokker in 1990 besloot de minister van Economische Zaken in februari van dat jaar de NIB-rapportages voorlopig op te schorten.⁹⁹ In november 1991 werd de NIB gevraagd opnieuw een onderzoek bij Fokker in te stellen.¹⁰⁰ Aanleiding hiertoe was de verantwoording van de Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen van Fokker over het tweede kwartaal 1991.¹⁰¹ Het nakomen van de in 1987 gestelde voorwaarden zou in deze rapportage echter niet behoeven te worden onderzocht. Het Ministerie van Economische Zaken vertrouwde voor haar informatievoorziening over dat aspect op de open relatie met Fokker. In maart 1992 werd de NIB wel weer verzocht aandacht te besteden aan het voornemen van Fokker en DASA om tot nauwe samenwerking te komen.¹⁰²

Over de rapportages van de NIB over Fokker bestond geen algehele tevredenheid. De rapportages van de NIB berustten, zoals uit de rapporten blijkt¹⁰³, niet op eigen onderzoek van de NIB, maar op een samenvatting van door Fokker zelf bijeengebrachte gegevens. Kritiek op deze rapportages was onder meer dat de produktie veel tijd vroeg en dat daardoor aan momentum verloren was gegaan.¹⁰⁴ Ook al vulden de rapportages van de NIB de programmatische rapportage van het NIVR aan en vormden ze voor het ministerie een extra verificatie, men twijfelde aan de kwaliteit¹⁰⁵. Ondanks de kritiek adviseerde de werkgroep Fokker toch «de NIB-rapportages voorlopig te handhaven (tot in 1990 en wellicht verder) ook gezien de toezeggingen aan de Tweede Kamer».¹⁰⁶

4.1.5 Commissarissen van overheidswege

In overeenstemming met eerdere bevindingen van de Rekenkamer (Juniverslag 1994, blz. 148), bleken op het Ministerie van Economische Zaken de stukken van de commissaris van overheidswege bij Fokker uit de periode dat daar sprake van was (tot en met 1990), gedeponereerd in het archief. De stukken zijn daarmee vrij toegankelijk voor ambtenaren. De commissarisstukken werden ook daadwerkelijk gebruikt voor de beleidsvorming.

Het ministerie handelt hiermee in strijd met het in de nota Commissa-

rissen van overheidswege¹⁰⁷ verwoorde beleid. Deze nota schrijft over de vertrouwelijkheid: «In geval de commissaris een ambtenaar is, staat de informatie (...) niet ter beschikking van de minister of van de ambtelijke superieuren en ook niet van de overige ambtelijke diensten, tenzij tegenover de vennootschap de vereiste zorgvuldigheid in acht is genomen, wat in beginsel medewerking van de vennootschapsleiding veronderstelt».¹⁰⁸ De informatie van de commissaris zou derhalve een persoonlijk dossier moeten zijn dat onder de vertrouwensverplichting valt.¹⁰⁹

Uit de gevoerde gesprekken op het ministerie bleek dat er enige spelregels waren afgesproken met Fokker en NedCar en het Ministerie van Economische Zaken over het gebruik van gegevens uit de commissarisstukken. De spelregels houden in dat informatie aan het ministerie kan worden doorgegeven mits alle commissarissen en de gehele Raad van Bestuur daarmee akkoord gaan en vertrouwelijke informatie ook als zodanig wordt behandeld.¹¹⁰ De vergaderstukken van de commissaris van overheidswege bij Fokker werden, zo blijkt uit de dossiers (gedeeltelijk) voorbereid door ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken.¹¹¹

In 1990 werd bij Fokker ook een commissaris benoemd van de zijde van het Ministerie van Financiën. Van deze commissaris trof de Rekenkamer geen stukken aan in de archieven van dat ministerie. De stukken van deze commissaris behoren volgens het Ministerie van Financiën, geheel in de lijn met de nota «Commissarissen van overheidswege», tot zijn persoonlijk archief.

Van de Raad van Commissarissen van NedCar bleken eveneens incidenteel stukken aanwezig in de normale, voor elke ambtenaar toegankelijke, archieven van het Ministerie van Economische Zaken.¹¹²

De secretaris van de Raad van Bestuur van NedCar deelde de Rekenkamer mondeling mee dat NedCar geen moeite heeft met het gebruik van deze stukken als informatiebron. NedCar vertrouwt er op dat deze stukken slechts in kleine kring (circa vier personen) circuleren. Commissarisstukken van NedCar werden door de Rekenkamer evenwel ook aange troffen op het Ministerie van Financiën, terwijl dit ministerie geen commissaris heeft bij NedCar.

Uit de openbare stukken viel niet af te leiden of de minister van Economische Zaken de Staten-Generaal op de hoogte heeft gesteld van het afwijken in de onderhavige gevallen van de beleidslijn van de nota «Commissarissen van overheidswege».

4.2 Contract met NedCar

4.2.1 Kostenallocatie

Omdat Mitsubishi Motor Corporation geen bemoeienis wenste met de V400-serie en niet bereid was risico te dragen voor dit lopende model (ook niet als dit winst met zich mee zou brengen), werd in 1990 afgesproken dat Volvo Car Corporation en de Staat in de verhouding van respectievelijk 30/70 de risico's voor hun rekening zouden nemen. Dit betekent dat voor alle kosten bij NedCar een beoordeling nodig is om vast te kunnen stellen of deze kosten aan de V400, of aan de nieuwe Volvo en Mitsubishi modellen moeten worden toegeschreven.

Niet van alle kosten is duidelijk waar ze gealloceerd moeten worden. Dat probleem bleek aanleiding te geven tot veel onenigheid, omdat het de allocatie van tientallen miljoenen betreft. Voor Volvo Car Corporation is het interessant om zo veel mogelijk kosten op de V400 te schuiven en

voor de Staat ligt dat andersom. Meermalen was het Ministerie van Economische Zaken van mening dat Volvo Car Corporation kosten ten onrechte op de V400 trachtte af te wentelen.¹¹³ Meningsverschillen deden zich voor rond bijvoorbeeld reorganisatiekosten en afslankingsoperatie, de kosten van verhuizing van afdelingen¹¹⁴, de extra afslankingsoperatie afdeling *engineering* en de operaties *Life Time Care* en *Financing Carpac*.¹¹⁵

De principes voor de allocatie liggen vast in zogenoemde *guidelines* die opgesteld zijn door NedCar en de drie aandeelhouders. De Staat heeft zich door een externe adviseur (accountant) laten bijstaan.

Bij NedCar bestaat sinds 1993 een intern NedCar *Cost Allocation Committee*¹¹⁶ dat voorstellen doet over de allocatie van onderwerpen die niet goed in de *guidelines* zijn te regelen of waarvan de allocatiesleutels onredelijk uitwerken. In 1993 werden aanzienlijk meer discussibele punten door de externe accountant aangegeven dan in 1992.¹¹⁷

Het Ministerie van Economische Zaken heeft in oktober 1994 een externe adviseur aangetrokken om de belangen van de Staat te behartigen. Zijn taak bij NedCar omvat:

- advisering van de Staat bij alle tripartite bijeenkomsten en overleg (met name uitwerking van de kostentoedeling, gericht op *fair-split*);
- opsporen van *fair-split*-problematiek die ten nadele van de Staat dreigt te worden opgelost.

De adviseur rapporteerde in eerste instantie mondeling in bilateraal overleg met de directeur-generaal I&D. Vanaf mei 1995 rapporteerde hij driemaal schriftelijk aan deze functionaris over algemene zaken.

4.2.2 Prijsafspraken en commerciële activiteiten

Een bron van geschillen bleek gelegen in de overeengekomen zogenaamde *Fixed Cost Guarantee* (FCG) en het *Gross Profit Reference Level* (GPRL). De FCG-afspraken komen erop neer dat Volvo Car Corporation een vast bedrag per auto aan NedCar moet betalen zolang er minder dan een bepaald aantal worden verkocht tot een maximum totaalbedrag. Omdat de automarkt vrijwel direct na het sluiten van dit contract inzakte en de verkopen onder de bepaalde ondergrens daalden, diende Volvo Car Corporation steeds het maximum bedrag te betalen aan NedCar.¹¹⁸

Naarmate de verkopen van de Volvo 400 verder daalden, ontbrak voor Volvo Car Corporation de extra prikkel om nog veel reclamecampagnes op te starten, waardoor de kosten voor NedCar weer opliepen. Over deze al dan niet te voeren reclamecampagnes was ten tijde van het onderzoek nog steeds discussie gaande.¹¹⁹ Voorts was een zogenoemd *framework* afgesproken dat inhield dat Volvo Car Corporation een vast bedrag ontving als speelruimte met betrekking tot afgesproken prijzen (gebudgetteerde prijsverhogingen) waarmee veel kleine discussies tussen de Staat en Volvo Car Corporation werden beslecht.¹²⁰ Later werd dit bedrag verhoogd¹²¹ en vervolgens, zonder accordering door de Staat, in belangrijke mate door Volvo Car Corporation overschreden. Het *framework* werd vervolgens weer gekoppeld aan minimaal te behalen verkoopresultaten die echter in 1994 niet gehaald werden¹²². In de discussie over deze zeer complexe materie werd in 1994 van de zijde van het Ministerie van Economische Zaken de verzuchting geuit: «We lopen hier tegen een fundamenteel punt aan, namelijk dat VVC op basis van zijn vakkennis spreekt en wij slechts van «gezond verstand» uit kunnen gaan».¹²³

Het GPRL-systeem voorziet in een *gross profit* (bruto winst) in lokale valuta voor de lokale importeurs als vergoeding voor hun verkoopinspanningen. Er is eveneens een GPRL afgesproken voor Cardistri, het Volvo Car Corporation-onderdeel dat de distributie van NedCar naar de importeurs verzorgt. Verschillen tussen het GPRL en de werkelijke bruto winst worden door NedCar aan Volvo Car Corporation vergoed tot een vast bedrag per jaar¹²⁴.

De externe accountant constateerde ten aanzien van dit systeem dat de definities moeilijk hanteerbaar zijn. Er zou onder meer geen duidelijke relatie zijn tussen de verrichte verkoopinspanningen en de daarvoor gegeven vergoeding. De controle op de besteding aan reclame-acties door de Staat is moeilijk.

In 1992 werd een zogenoemde *Three Party Working Group* ingesteld om contacten tussen de drie aandeelhouders beter te structureren. Het gaat er hierbij vooral om de resultaten van de V400 te verbeteren. Het overleg heeft bijvoorbeeld betrekking op het V400-*productplan* en tussentijdse aanpassingen in de serie. Naast dit overleg bestaat sinds 1992 een *Executive Committee* dat besluit over geschillen tussen NedCar en Volvo Car Corporation. Het *Executive Committee* bleek meermalen te zijn samengekomen nadat vastgesteld was dat partijen er onderling niet uit konden komen.

De Rekenkamer constateerde dat de bestaande afspraken veel onduidelijkheden en onenigheden oproepen en zodoende veel tijd vergen van het Ministerie van Economische Zaken. Eenvoudiger systemen waren evenwel, naar van de zijde van het ministerie werd medegedeeld, niet bespreekbaar. NedCar heeft nog wel getracht een eenvoudiger allocatiesysteem af te spreken, maar dit is in de onderhandelingen gesneuveld.

Uit de dossiers kwam naar voren dat het aandeelhouderschap in NedCar het Ministerie van Economische Zaken in de positie brengt dat het als ware het een ondernemer moet meebeslissen over commerciële activiteiten, zoals 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.¹²⁵

4.3 Rol van de banken

De belangrijkste financiële partners van de bedrijven zijn de banken. Over het algemeen zullen de banken als eerste buitenstaander op de hoogte zijn van eventuele financiële problemen. Uit gesprekken op het Ministerie van Economische Zaken bleek dat het veelal de banken waren die de bedrijven verzochten om bij het ministerie aan te kloppen.

Het Ministerie van Economische Zaken beschouwt het als een voorwaarde voor het zakelijk verantwoord zijn van een operatie dat de marktpartijen deelnemen. Deze eis is ook geformuleerd in de Industriebrief.¹²⁶ De Rekenkamer signaleert hier een dilemma: beide partijen stellen de deelname van de ander als voorwaarde voor hun steun. Omdat de overheid naast zakelijke belangen tevens een industrieel politiek belang heeft kunnen de banken in een dergelijke situatie een dictaat opleggen. Illustratief hiervoor was de problematiek rond NedCar in 1993. Door de banken werden toen de korte-termijnfinancieringsfaciliteiten met f 100 miljoen teruggebracht.¹²⁷ De banken eisten van de Staat een garantie, dan wel een voorfinanciering van f 125 miljoen. Het Ministerie van Economische Zaken was zich bewust van de macht van de banken en zijn afhankelijkheid daarvan.¹²⁸ De directeur FD constateerde dat de bank

NedCar in een «wurggreep» had.¹²⁹ Uiteindelijk leidde deze situatie ertoe dat de Staat een garantie gaf van f 140 miljoen.

Eerder deed zich een vergelijkbare situatie voor bij Fokker. De banken gaven in 1987 aan dat de Staat Fokker serieus diende te ondersteunen. Zonder overheidssteun zouden de financieringsfaciliteiten aan Fokker worden opgezegd.¹³⁰ De Staat eiste op haar beurt dat de banken zich bereid zouden verklaren om hun *exposure* te verhogen. Aan deze patstellig kwam een einde doordat de Staat zich bereid verklaarde om deel te nemen in het kapitaal van Fokker.¹³¹

Bij DAF speelde de minister van Economische Zaken een kataliserende rol. Toen de Engelse banken niet bereid bleken om het herstructureringsplan van DAF te steunen en DAF failliet ging, ontbood hij de overige banken op zijn departement. In deze bijeenkomst werd toen op initiatief van de bewindsman een nieuw consortium voor DAF geformeerd¹³², waardoor de oprichting van DAF Trucks NV mogelijk werd.

4.4 Technolease

4.4.1 DAF en Philips

De term technolease is bekend geworden naar aanleiding van de lease-constructie die de Rabobank voor het eerst met Philips in praktijk heeft gebracht en later ook bij Fokker heeft toegepast. Het betreft een inmiddels door de Belastingdienst niet meer aanvaarde variant op de voor kapitaalgoederen bekende *sale* en *lease back*-overeenkomst. In geval van een technolease is echter sprake van *sale* en *lease back* van immateriële activa. De technologische kennis van het bedrijf is inzet.

De Rekenkamer stelde vast dat DAF en de Rabobank in 1992 een technolease-constructie aan de fiscus hebben voorgelegd. Deze voorgenomen transactie die in 1992 enige tijd voor het faillissement werd geconcipieerd, vond echter geen doorgang. De technolease-constructie werd met een negatief advies van de Belastingeenheden Grote Ondernemingen Eindhoven en Amsterdam voorgelegd aan het Ministerie van Financiën en conform het advies afgewezen door het ministerie. Fiscaal-technische problemen bij de waardering van de over te dragen kennis en de noodzakelijk geachte terugwerkende kracht ten aanzien van de in te stellen fiscale eenheid met de bank leidden daartoe.¹³³

Ook een technolease-constructie tussen de Rabobank en Philips, waarmee veel grotere bedragen gemoeid waren dan bij DAF, werd door de inspecteur der vennootschapsbelasting dat jaar afgewezen¹³⁴.

In mei 1993 werd hiervoor een nieuwe aanvraag ingediend die eveneens door de inspecteur werd afgewezen. Deze afwijzing werd bij brief van 8 juli 1993 aan Philips onderschreven door de directeur-generaal der Belastingen.¹³⁵

De staatssecretaris van Financiën besloot echter op 14 juli 1993 de technolease alsnog goed te keuren, enerzijds omdat de inspecteur vooraf in het gevoerde overleg op een aantal onderdelen standpunten ten gunste van de Rabobank en Philips zou hebben ingenomen,¹³⁶ anderzijds naar aanleiding van een extern ingewonnen advies.¹³⁷ De Landsadvocaat, daarover om zijn oordeel gevraagd, deelde de mening in dit externe advies niet.¹³⁸

In de dossiers en gesprekken met de inspecteur Grote Ondernemingen Amsterdam werd voor de stelling dat op onderdelen standpunten ten gunste van de Rabobank en Philips zouden zijn ingenomen, geen steun

gevonden.¹³⁹ Om een soortgelijke discussie te voorkomen – de inspecteurs hadden begrepen dat RABO melding had gemaakt van een welwillende houding bij de Fokker-technolease – schreven de inspecteurs van de Belastingdienst Grote Ondernemingen Amsterdam aan de directeur-generaal Belastingen op voorhand reeds dat afstand werd genomen van de bewering dat sprake zou zijn geweest van «enige welwillendheid» dan wel tegemoetkomendheid ten aanzien van de Fokker-technolease.¹⁴⁰

4.4.2 *Instelling werkgroep sale- en lease-back*

Het Ministerie van Financiën stelde na acceptatie van de technolease-constructie tussen Philips en de Rabobank een werkgroep in die de opdracht kreeg om criteria op te stellen voor *sale* en *lease back*-transacties met immateriële activa. In de eerste notitie van de werkgroep *sale- en lease-back*¹⁴¹ die een samenvatting bevat van de voor de toekomst te hanteren criteria, kwam de werkgroep tot de conclusie dat de Philips-constructie geen doorgang zou hebben gehad wanneer de criteria zoals de werkgroep die opgesteld had zouden zijn gehanteerd.

4.4.3 *Technolease Fokker 1994*

In het voorjaar van 1994 speelde de technolease-constructie opnieuw, nu tussen de Rabobank en Fokker. De technolease was een vitaal onderdeel van het plan Fokker-alliance. Zonder technolease zou dit plan alleen doorgang kunnen vinden door middel van een nieuwe majeure steunverlening van circa f 300 miljoen.¹⁴² Als de Staat wilde meewerken, ging de beleidsafweging over de vorm waarin: technolease of een andere vorm van steun.

Eind april 1994 werden de minister en de staatssecretaris van Financiën er op gewezen dat enkele kamerleden geraadpleegd waren door Fokker/Rabobank en dat zij aangedrongen zouden hebben op spoed ten aanzien van de technolease, omdat na de verkiezingen (3 mei 1994) de constructie wellicht niet meer zou kunnen rekenen op voldoende politieke steun.¹⁴³

De directie Directe Belastingen vroeg naar aanleiding daarvan de bewindspersonen instructies hoe te handelen voor het geval een aanvraag mocht komen en stelde voor te toetsen aan de (concept-)criteria van de werkgroep *sale- en lease-back*.¹⁴⁴

De feitelijke behandeling van de aanvraag vond plaats in de demissionaire periode van het kabinet Lubbers-III.

Uit een notitie over de aanvraag van de Fokker-Rabobank-constructie van de directie Directe Belastingen (DB) van het Ministerie van Financiën¹⁴⁵ blijkt dat de inspecteur der Belastingen de aanvraag na toetsing aan de door het Ministerie van Financiën ontwikkelde criteria, niet wilde goedkeuren. De notitie somt een reeks fiscaal-technische (strijd met de wet en jurisprudentie) en beleidsmatige bezwaren op. De directeur betwijfelde of de technologische kennis van Fokker de waarde had die Fokker en Rabobank er in het kader van de technolease aan wilden toekennen. Hij constateerde: «Het bedrag van (...) vindt dus naar alle waarschijnlijkheid zijn basis slechts in het beoogde belastingvoordeel». Er kwam dan ook ten aanzien van de verkoopprijs van de technologische kennis geen overeenstemming tot stand tussen de inspecteur en Fokker, wat bij de technolease-constructie met Philips wel het geval was.¹⁴⁶ Omdat de verkoopprijs in zijn ogen niet overeenstemde met de werkelijke waarde schreef de directeur over de verkoop van een «bus met lucht». De staatssecretaris van Financiën kon zich geheel vinden in deze notitie.¹⁴⁷

De inspecteur werd schriftelijk medegedeeld dat de Fokker-Rabobank-constructie in strijd zou zijn met de wet en jurisprudentie en dat hij partijen te kennen diende te geven dat de voorgelegde constructie werd afgewezen.¹⁴⁸

Bij gelijke post bracht de staatssecretaris van Financiën deze opvatting ter kennis van de minister van Economische Zaken en de minister-president, minister van Algemene Zaken.

Enkele dagen later had de staatssecretaris van Financiën vertrouwelijk overleg met de vaste commissies voor Economische Zaken en voor Financiën uit de Tweede Kamer.

Na dit overleg bleek de staatssecretaris alsnog bereid de Fokker/Rabobank-aanvraag door de inspecteur te laten beoordelen conform de beoordeling Philips/Rabobank. In het vertrouwelijk overleg zijn, voorzover de Rekenkamer ter kennis is gekomen, de financiële effecten van een en ander ten gunste van Fokker aan de orde geweest.

De staatssecretaris wist dat de technolease-constructie, die Fokker circa f 400 miljoen zou opleveren, een derving aan vennootschapsbelasting ten gunste van Rabobank met zich mee zou brengen die de vermogensversterking aan Fokker in zeer ruime mate zou overschrijden.

Medio juni 1994 lichtte de staatssecretaris de Inspecteur belastingen Grote Ondernemingen in over de gewijzigde opvattingen. Hij deelde mee dat Rabobank met een nieuw voorstel zou moeten komen en gaf de voorwaarden daarvoor aan.

Medio juli 1994 lichtte de staatssecretaris de ministerraad in, waarbij hij een en ander nog eens in historisch perspectief (Rabobank-Philips) zette, ook met betrekking tot de wens van de vaste commissies voor Economische Zaken en voor Financiën. In de desbetreffende notitie wordt het bedrag van de totale budgettaire (fiscale) derving in verband met de technolease voor Fokker gespecificeerd gegeven.¹⁴⁹

De minister van Economische Zaken voorzag de volgende nadelen van de technolease-constructie bij Fokker:

- de Staat verwerft geen vermogenstitels voor zijn inspanning;
- een directe invloed op de belastinginkomsten van de Staat;
- aangezien het een recht betreft is het moeilijk hieraan voorwaarden te verbinden;
- het Ministerie van Financiën zou bang zijn voor precedentwerking.¹⁵⁰

Met het verschaffen van zekerheid vooraf ten behoeve van de technolease voor Fokker werd gekozen voor een oplossing waarin de minister geen voorwaarden kon stellen noch invloed op Fokker verwierf. Bovendien kan uit de dossiers van het Ministerie van Economische Zaken niet worden afgeleid dat de budgettaire derving in de fiscale sfeer, hoewel bekend, op dit ministerie bij de ambtelijke voorbereiding een rol heeft gespeeld.¹⁵¹

4.5 Conclusies

Fokker blijkt zowel door de minister(s) van Economische Zaken als door de ambtelijk betrokkenen weinig strak aan de gestelde voorwaarden voor steunverlening gehouden te zijn, terwijl tegelijkertijd werd nagelaten een alternatief beleid van de Staat ten opzichte van Fokker duidelijk en voor anderen kenbaar te formuleren.

De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van Economische Zaken kennelijk genoeg nam met een veel te lage structurele kostenreductie

en de voorwaarde gericht op versterking van de top en samenwerking in steeds mindere mate expliciteerde aan Fokker.

Al met al is het politieke en ambtelijke toezicht op de naleving van de voorwaarden door Fokker weinig ordelijk verlopen.

Bij NedCar bracht de uitkomst van de onderhandelingen en de aard van de voorwaarden mee dat ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken tot op de dag van vandaag intensief ambtelijk mee moeten denken met verschillende commerciële activiteiten van NedCar.

Los van vraagtekens omtrent de daarvoor aanwezige deskundigheid (vraagtekens die ook ten departemente worden gezet) acht de Rekenkamer een dergelijke vermenging van publieke en commerciële belangen ongewenst.

Te weinig zorgvuldig en uit oogpunt van bewaking van de integriteit van de openbare sector risicovol is op het Ministerie van Economische Zaken de wijze van verspreiding en archivering van de stukken van de commissarissen van overheidswege. Dit acht de Rekenkamer met name in het geval van NedCar (maar niet alleen in dat geval) betreurenswaardig omdat vrijwel gelijktijdig met de aanstelling van die commissaris van overheidswege het rijksbeleid nog eens vastgelegd werd in de nota «Commissarissen van overheidswege». Enkele expliciet daarin gestelde normen zijn, constateert de Rekenkamer, overschreden.

De medio juli 1994 door de belastingdienst geaccepteerde technolease voor Fokker, die het vermogen van Fokker met f 412 miljoen versterkte, zal de Staat een bedrag gaan kosten wegens derving van door de Rabobank te betalen vennootschapsbelasting, dat de vermogensversterking aan Fokker in zeer ruime mate overschrijdt. De Staat heeft door deze gang van zaken geen invloed op Fokker verworven en aan de transactie voor Fokker geen condities kunnen verbinden. Ook speelden de normale doelstellingen voor steunverlening geen rol. Hoewel een en ander kennelijk plaatsvond na overleg met onder meer de Tweede Kamer (zie hoofdstuk 5) lijkt, naar het oordeel van de Rekenkamer, bij deze operatie het proportionaliteitsbeginsel (kosten per duurzaam [te] behouden arbeidsplaats) uit het oog te zijn verloren en is als gevolg hiervan het gevoerde steunbeleid nauwelijks nog doelmatig te noemen.

5 INFORMATIEVERZORGING VAN DE STATEN-GENERAAL

5.1 Algemeen

De minister van Economische Zaken is voor de uiteindelijke besluitvorming over steunoperaties gezien de budgettaire consequenties doorgaans afhankelijk van de instemming van de Staten-Generaal. Deze dienen daartoe voldoende te zijn geïnformeerd.

Als gevolg van de commerciële gevoeligheid van bedrijfsinformatie hebben de ministers van Economische Zaken tijdens de operaties veelvuldig achter gesloten deuren met de Vaste Commissies voor Economische Zaken en Financiën uit de Tweede Kamer gesproken. De Rekenkamer heeft geen toegang verkregen tot de bandopnamen (voorzover aanwezig) van dit vertrouwelijk overleg. Dit geldt ook voor het door de staatssecretaris van Financiën gevoerde vertrouwelijk overleg over de technolease-constructie tussen de Rabobank en Fokker. Wel heeft zij kennis genomen van de openbare stukken. Omdat deze stukken een beperkt en onvolledig beeld geven, heeft de Rekenkamer de werkelijke informatieverzorging van de Staten-Generaal niet afdoende kunnen toetsen aan de in hoofdstuk 1 geformuleerde normen. Niettemin meent zij op grond van haar bevindingen wel enkele conclusies te kunnen trekken.

5.2 Fokker

Op 21 oktober 1987 voerde de minister van Economische Zaken vertrouwelijk overleg met de Vaste commissie voor Economische Zaken over de ontwikkelingen bij Fokker. In de voor de minister gemaakte *speaking notes* stond beschreven dat een faillissement van Fokker volgens de NIB grote financiële gevolgen voor de Staat zou hebben, waarbij een bedrag van f 1,5 miljard genoemd werd.¹⁵² Uit het onderzoek bleek dat de financiële gevolgen door ambtelijk Economische Zaken op f 0,5 miljard werden geschat.¹⁵³ Welk bedrag in de commissie is genoemd, is de Rekenkamer niet bekend.

Tijdens de onderhandelingen tussen de Nederlandse Staat, Fokker en DASA in 1992 en 1993 heeft de Vaste commissie voor Economische Zaken veelvuldig besloten overleg gehad met de minister van Economische Zaken. Daarnaast werd, zo bleek uit de dossiers, vooroverleg gevoerd door de top van het Ministerie van Economische Zaken met individuele kamerleden. Uit de door de Rekenkamer bestudeerde dossiers valt niet op te maken welke onderwerpen tijdens dit vooroverleg aan de orde kwamen, respectievelijk over welke informatie deze kamerleden konden beschikken.¹⁵⁴

5.3 DAF

Op 29 oktober 1992 deelde de minister van Financiën de Vaste Commissie voor Financiën in een mondeling overleg mee dat voor DAF BF-financiering werd overwogen¹⁵⁵. Dit was meer dan een half jaar nadat hij op 23 maart 1992 een positieve intentieverklaring op het verzoek van DAF om financiële steun had gegeven.¹⁵⁶

Het komt de Rekenkamer voor dat de Tweede Kamer laat werd ingelicht over de problemen bij DAF en de door de ministeries van Economische Zaken en Financiën gekozen oplossingen.

5.4 NedCar

Halverwege 1993 dreigen er voor NedCar grote problemen. De banken hadden besloten om de financieringsruimte voor NedCar te beperken.¹⁵⁷ De minister was na een langdurig onderhandelingsproces bereid ten gunste van de banken een comfortletter te verstrekken.¹⁵⁸ Deze *comfort-letter* werd door de banken niet geaccepteerd, waarna de minister op 9 september 1993 besloot een garantie te verstrekken van f 140 miljoen.¹⁵⁹

Van de ontwikkelingen in de onderhandelingen tussen de banken en het ministerie werd de Tweede Kamer door de minister van Economische Zaken op 5 oktober 1993 vertrouwelijk op de hoogte gebracht. Daarbij meldde hij eveneens zijn voornemen om de garantie van f 140 miljoen te verstrekken¹⁶⁰.

Gedurende de tijd die nodig was om deze garantie vorm te geven gaf het ministerie NedCar een korte termijn garantie van f 100 miljoen.¹⁶¹ Uit twee nota's aan de minister van Economische Zaken, respectievelijk van 19 januari 1994 en van 2 maart 1994, bleek dat deze korte termijn garantie op dat moment nog niet aan de Tweede Kamer was gemeld¹⁶² (Deze korte termijn garantie mag niet worden verward met de uiteindelijke garantstelling ad f 140 miljoen, die openbaar aan de Staten-Generaal is gemeld¹⁶³. Aan de Rekenkamer deelde het ministerie mee dat, omdat de korte termijn garantie deel zou uitmaken van de in onderhandeling zijnde garantie, ervan af was gezien van die korte termijn garantie mededeling aan de Staten-Generaal te doen¹⁶⁴.

5.5 Technolease Fokker 1994

5.5.1 Overleg met de Tweede Kamer

De staatssecretaris van Financiën had aanvankelijk besloten geen medewerking te (laten) verlenen aan een technolease-constructie ten behoeve van Fokker. Op 23 juni 1994 voerde hij vertrouwelijk overleg met de leden van de Vaste Commissies voor Economische Zaken en Financiën uit de Tweede Kamer. In het vertrouwelijk overleg kwamen voorzover de Rekenkamer bekend is, wel de financiële effecten ten gunste van Fokker aan de orde. Blijkens dossiers op het Ministerie van Economische Zaken waren enkele kamerleden kort voor het vertrouwelijk overleg schriftelijk door de Rabobank over de waarde van de over te dragen know-how en het daarop toepasbare afschrijvingsregime geïnformeerd.¹⁶⁵

De staatssecretaris wist dat de technolease-constructie, die Fokker circa f 400 miljoen zou opleveren, een derving aan vennootschapsbelasting ten gunste van Rabobank met zich mee zou brengen die de vermogensversterking van Fokker zeer ruim zou overschrijden.

Uit een nota voor de thesaurier-generaal naar aanleiding van het besloten overleg blijkt dat de commissies unaniem van mening waren dat de technoleaseconstructie Fokker/Rabobank doorgang moest vinden. «De Kamer (...) wees op het grote economische belang van de zaak, en stelde van mening te zijn dat *alle middelen*, ook fiscale, moeten worden aangegrepen om een «ramp» (faillissement van Fokker) te voorkomen.»¹⁶⁶ Uit een ambtelijke notitie ter voorbereiding van de vergadering van de ministerraad van medio juli 1994 blijkt dat de Vaste commissies voor Economische Zaken en voor Financiën aangaven unaniem akkoord te willen gaan met de Fokker – RABO deal.¹⁶⁷

Uit dezelfde notitie blijkt vervolgens dat de voorwaarden voor de verlening van medewerking aan technolease zoals opgesteld door de werkgroep *Sale- en lease-back* al beschikbaar waren ten tijde van het overleg op 23 juni, maar dat een en ander door de staatssecretaris niet in

discussie was gebracht gezien de gevoelens van de Kamer.¹⁶⁸ Getoetst aan de (ontwerp)criteria had de Philips-technolease destijds niet goedgekeurd mogen worden en zou medewerking aan de technolease ten behoeve van Fokker derhalve achterwege hebben moeten blijven.

Na de behandeling van de notitie in de ministerraad schreef de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief aan de staatssecretaris van Financiën.¹⁶⁹ Hierin plaatste hij vraagtekens bij de waarde van de technologische kennis van een bedrijf dat zo zwak stond als Fokker. Naar zijn mening was de technolease een fiscale constructie die alleen tot doel had een sterk opgewaardeerd afschrijvingspotentieel over te dragen.

De volgende dag richtte hij zich schriftelijk tot de minister-president en uitte hij zijn zorg over de informatievoorziening aan de vaste commissie(s) over de technolease-constructie Fokker/Rabobank.¹⁷⁰ Zijn conclusie was dat de kamerleden niet geïnformeerd waren over de feitelijke fiscale constructie en dat zij zich niet hebben kunnen uitspreken over de vraag of deze constructie naar hun oordeel aanvaardbaar was. Hij vroeg zich af of de Kamer zou hebben ingestemd met de constructie indien zij over de juiste informatie had beschikt. Hij was van mening dat zij alsnog geïnformeerd diende te worden. Het risico om teruggefloten te worden door de Kamer achtte hij minder schadelijk voor het aanzien van de politiek dan het risico dat de zaak alsnog voorwerp van onderzoek zou kunnen worden. In dat geval zou namelijk al te gemakkelijk het beeld ontstaan dat de Kamer bewust essentiële informatie was onthouden.

5.5.2 Kamervragen

Naar aanleiding van de technolease-transactie tussen Rabobank en Fokker vroeg het Tweede Kamerlid Rabbae op 19 juli 1994 de minister van Economische Zaken aan te geven welke belastinginkomsten door de Nederlandse Staat gederfd zouden worden. Het kamerlid Rabbae was lid van beide vaste commissies. De minister werd verzocht in zijn antwoord onderscheid te maken tussen de directe en indirecte belastingmeevallers voor Fokker, Philips en Rabobank.¹⁷¹ Op 5 augustus 1994 vroeg de minister van Economische Zaken schriftelijk aan de Tweede Kamer uitstel van beantwoording van de vragen. Op de minute schreef de minister overigens: «Eerlijk gezegd weten we de antwoorden natuurlijk best. Maar ik begrijp ook wel dat het enig ambtelijk overleg vergt».¹⁷²

Uit de dossiers van die dagen op het Ministerie van Financiën, dat betrokken was bij de beantwoording van de desbetreffende kamervraag, trof de Rekenkamer de berekeningen aan van de belastingeffecten voor zowel Philips, Fokker als de Rabobank.¹⁷³

In een notitie van 12 augustus 1994 van de Directie Directe Belastingen aan de staatssecretaris werd deze geadviseerd om een aantal duidelijke rekenvoorbeelden niet op te nemen in een bijgevoegde conceptbrief aan de Vaste Commissies inzake het onmogelijk maken van toekomstige technolease-constructies.¹⁷⁴ De directeur Directe Belastingen schreef in de bijgaande notitie:

«Met betrekking tot de voorbeelden, waarover binnen ambtelijk Financiën ook aarzelingen bestonden, wordt geadviseerd niet tot opneming in de aanschrijving over te gaan. Voorbeeld 2 maakt (te) duidelijk dat de Fokker- en Philips-*deals*, waarvan de Kamer heeft uitgesproken ze in overeenstemming te achten met wet en jurisprudentie, in wezen een fiscale constructie behelzen. Opneming van voorbeeld 1, van een reëel geval van *sale-en-lease-back*, heeft dit effect minder, maar nodigt toch nog uit tot vergelijking met de informatie over de Fokker- en Philips-transacties».

De vragen werden niet meer beantwoord in de resterende regeerperiode van het derde kabinet-Lubbers.

Op 2 september 1994 antwoordde de op 22 augustus daaraan voorafgaand aangetreden minister van Economische Zaken mede namens de (eveneens nieuwe) staatssecretaris van Financiën als volgt: «het effect van de transacties op de belastingopbrengsten is (...) afhankelijk van de omvang van de in de toekomst door Fokker resp. Philips te behalen resultaten. Naar hun aard laten deze zich niet voorspellen».¹⁷⁵ De minister ging in zijn antwoord voorbij aan het fiscale voordeel van de Rabobank en verwees niet naar het vertrouwelijk overleg van 23 juni 1994.

De Rekenkamer heeft in de stukken die de huidige minister bij zijn aantreden ter beschikking kreeg geen informatie over de technolease c.a. aangetroffen. Ook op andere wijze heeft zij niet kunnen vaststellen of de minister geïnformeerd werd over het feit dat de bedragen bekend waren, respectievelijk over de hoogte van die bedragen en de betekenis daarvan.

Het kamerlid Rabbae, opnieuw in de Tweede Kamer gekozen en ook nu lid van de vaste commissies van Economische Zaken én van Financiën, stelde op 4 oktober 1994 nadere vragen.¹⁷⁶ Hij vroeg onder meer:

2. Bent u bereid inzicht te geven in de hoogte van de gederfde belastingopbrengsten als gevolg van de technoleaseconstructies uitgaande van een aantal verschillende bedrijfsresultaten bij Fokker en Philips in de komende jaren?
3. Hoe denkt u een verantwoorde afweging te kunnen maken tussen de kosteneffectiviteit van verschillende vormen van steunverlening indien geen helder inzicht is te geven in de (gederfde) belastingmiddelen die met technolease gemoeid zijn?
4. Meent u dat de Kamer een verantwoorde afweging kan maken over de kosteneffectiviteit van de verschillende vormen van steunverlening indien zij geen helder beeld heeft in de (gederfde) belastingmiddelen die met technolease gemoeid zijn?
5. Bent u alsnog bereid een zo volledig mogelijk inzicht te geven in de kosten die voor het Rijk gemoeid kunnen zijn met de beide malen dat medewerking is verleend aan technolease?

De minister van Economische Zaken antwoordde op 18 november 1994 mede namens de staatssecretaris van Financiën als volgt:¹⁷⁷

2. Ik heb niet de vrijheid de gevraagde gegevens te verstrekken, omdat de daartoe vereiste cijfermatige exercitie niet kan worden verricht zonder individuele bedrijfsgegevens van fiscale aard te hanteren.
3. en 4. Het kunnen maken van een afweging tussen de kosteneffectiviteit van verschillende financiële instrumenten veronderstelt dat de Staat, actief, technolease als steuninstrument zou kunnen hanteren. Dat is echter niet het geval. Technolease is een initiatief van ondernemers, dat binnen de bestaande belastingwetgeving tot bepaalde resultaten kan leiden. In beide genoemde gevallen hebben de fiscale autoriteiten op verzoek van betrokken partijen een voorgenomen overeenkomst op haar fiscale gevolgen getoetst. Daarmee is aan die partijen de gewenste duidelijkheid verschaft of zij het vermogens- en liquiditeitseffect zouden kunnen realiseren dat zij met de overeenkomsten beoogden. Voor een afweging van technolease tegenover eventuele steunverlening is bij die toetsing geen plaats.
5. Zie het antwoord op vraag 2.

De beantwoording van de vragen 3 en 4, waar de minister schrijft dat voor een afweging van technolease tegenover eventuele steunverlening bij de toetsing aan de belastingwetgeving geen plaats is, is in principe juist. Bij de beoordeling van de technolease-constructie van Fokker werd de technolease door de werkgroep Fokker echter wel afgewogen tegen een steunverleningsoperatie van f 300 miljoen, in de dossiers bekend als

de «koninklijke weg.»¹⁷⁸ In de notities van het ministerie van Financiën wordt overigens veelal gesproken van het «instrument» technolease.¹⁷⁹

In de beantwoording door de minister van Economische Zaken, mede namens de staatssecretaris van Financiën, werd wat wel op het Ministerie van Financiën bekend was, niet opgenomen. De Rekenkamer stelt vast dat in dit antwoord evenmin verwezen werd naar het gevoerde vertrouwelijk overleg met de kamercommissies. Op het Ministerie van Economische Zaken was één van de directeuren-generaal eind april 1994 geïnformeerd over de fiscale bedragen die gemoeid zouden zijn met een technolease-constructie tussen Fokker en de Rabobank.¹⁸⁰ De leden van de toenmalige Fokker-werkgroep van het Ministerie van Economische Zaken, die betrokken waren bij de beantwoording van de kamervragen van de heer Rabbae, deelden de Rekenkamer mee hiervan niet op de hoogte te zijn geweest.

5.6 Conclusies

De Rekenkamer is met betrekking tot de steunverlening aan Fokker tot de overtuiging gekomen dat de opeenvolgende bewindspersonen aan de naar aanleiding van de RSV-enquête in 1984 geformuleerde normen voor de informatieverzorging van de Staten-Generaal in de praktijk sedertdien geenszins hebben voldaan. Deze overtuiging omzetten in een conclusie kan alleen de Tweede Kamer, die immers in dit verband over beslissende informatie beschikt. Het feit dat de banden van vertrouwelijk overleg zijn gewist vormt hierbij wellicht een praktische complicatie.

Ten aanzien van de technolease-constructie Fokker 1994 meent de Rekenkamer dat niet op initiatief van de bewindspersonen en evenmin na vragen van de zijde van de Kamer voldaan is aan de norm dat de Staten-Generaal moeten beschikken over een totaaloverzicht van de financiële betrokkenheid van de Staat bij de onderneming, met inbegrip van indirecte, verborgen of moeilijk weegbare vormen van steun. De Rekenkamer heeft althans niet kunnen achterhalen dat de Staten-Generaal al dan niet vertrouwelijk wel over een dergelijk totaaloverzicht beschikken dan wel beschikt hebben.

Ten aanzien van DAF 1992 komt het de Rekenkamer voor dat de Tweede Kamer laat werd ingelicht.

Ten aanzien van NedCar beschikt de Rekenkamer niet over voldoende informatie om daarop een beoordeling te baseren.

6 EG-PROBLEMATIEK

6.1 Algemeen

Het EG-verdrag bepaalt in artikel 92, lid 1, dat steunmaatregelen die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

De leden 2 en 3 van dit artikel geven de Europese Commissie (EC) de mogelijkheid om bepaalde steunmaatregelen wel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren of als zodanig te beschouwen. Indien zij van oordeel is dat een steunmaatregel niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is of dat misbruik van een bepaalde steunmaatregel gemaakt wordt, kan zij de voorgenomen steunmaatregel verbieden of kan zij bepalen dat voor goedkeuring een wijziging zal moeten worden aangebracht.

Krachtens artikel 93, lid 3, dient de EC van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte te worden gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Mocht de EC van mening zijn dat onrechtmatig en op met het verdrag onverenigbare wijze staatssteun is verleend, dan kan zij tot het oordeel komen dat de hierin betrokken bedragen door de betreffende onderneming aan de Staat moeten worden terugbetaald.

6.2 Departementale advisering

Drie organisatie-onderdelen van het Ministerie van Economische Zaken zijn betrokken in de advisering rond de Europese problematiek, te weten: de Stafdirectie Wetgeving en andere Juridische Aangelegenheden (WJA), de directie Europa van het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Eenheid Internationale Industriële zaken (IIZ) van de directie Algemene Beleids Coördinatie (ABC) van het Directoraat-Generaal voor Industrie en Diensten (ID).

Tussen de drie betrokken onderdelen, de stafdirectie WJA, de eenheid IIZ en directie Europa, heeft zich een taakverdeling ontwikkeld: IIZ houdt zich bezig met de inhoudelijke zaken, zoals de door de EC verlangde aanpassingen van voorwaarden; de directie Europa richt zich op de diplomatieke aangelegenheden en fungeert als loket richting EC; de stafdirectie WJA tenslotte beperkt zich tot de juridische aspecten.¹⁸¹ Actieve betrokkenheid bij de contacten tussen EC en beleidsdirectie is er in dit traject slechts vanuit de eenheid IIZ.¹⁸²

Ook andere directies kunnen beschikken over voor de beleidsdirectie FZI waardevolle informatie, maar deze wordt niet altijd uitgewisseld. Naar aanleiding van de notificatie van de Volvo-Renault-overeenkomst in 1990 was door de directie FZI contact gelegd met de directie Mededinging omdat die, ter beoordeling van de eventuele concurrentie vervalsende elementen bij deze «concentratie», inhoudelijke informatie van de EC had ontvangen. Inzage door de directie FZI in de betreffende stukken was niet mogelijk vanwege de strikte vertrouwelijkheid daarvan en de binding van de directie FZI met Volvo Car BV.¹⁸³

6.3 Beoordeling door de Europese Commissie

De EC hanteert bij haar beoordeling van financiële relaties twee belangrijke ijkpunten. Voor goedkeuring moet aan beide zijn voldaan:

- het EC-proportionaliteitsbeginsel: verstrekte steun mag niet meer zijn dan absoluut noodzakelijk is;
- het *Market Economy Investor Principle*: een staat dient te handelen als een volgens marktprincipes redenerende partij, als een gewoon aandeelhouder.

Bij dit laatste principe wordt gekeken naar aspecten als: is de investering, beredeneerd als marktpartij, rendabel? Staan er (desnoods toekomstige) baten tegenover? Is de opzet van de plannen reëel? In het geval van reddingssteun is de goedkeuring van de EC vooral afhankelijk van de vraag of particuliere investeerders meedoen. Het toetspunt correspondeert met de in de Industriebrief¹⁸⁴ geformuleerde eis dat de natuurlijke marktpartijen bereid moeten zijn om mee te doen.

6.4 Melding

Volgens het Ministerie van Economische Zaken was in de praktijk gebleken dat de EC bij omvangrijke financiële operaties vrijwel steeds een onderzoek instelt. Om die reden vond, naar werd meegedeeld, steeds melding van steun in de onderhavige dossiers plaats¹⁸⁵.

Het belang van een correcte en tijdige aanmelding werd in 1991 onderstreept door het arrest *Fédération Nationale* van het Europese Hof.¹⁸⁶ Het Hof besliste toen dat de justiciabelen voor de nationale rechter bescherming tegen een miskening door de nationale autoriteiten van de aanmeldingsplicht kunnen verlangen. Volgens het Hof geldt dit ook indien de Europese Commissie achteraf vaststelt dat de betrokken steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De uitspraak van het Europese Hof betekent ingeval van niet correcte of niet tijdige aanmelding van de steunmaatregel dat belanghebbenden – bijvoorbeeld een concurrerend bedrijf – stopzetting, terugbetaling door het ontvangende bedrijf of schadevergoeding van de betalende staat kunnen eisen.¹⁸⁷

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de onderzochte operaties rond Fokker en DAF niet correct gemeld waren.

Op 16 november 1987 informeerde de Staat de EC over de converteerbare lening die ten doel had het verwerven van een aandelenparticipatie in Fokker.¹⁸⁸ De contracten werden twee dagen later definitief gesloten. Aangezien de EC van mening was dat de melding onvolledig was, werd de maatregel behandeld als een niet aangemelde steunmaatregel. Op 7 december 1987 werd de Nederlandse regering hierop door de EC gewezen.¹⁸⁹ In een memorandum ter behandeling in de Ministerraad van 11 december 1987 werd hierover gesteld:

«De reactie van de Commissie betekent, dat wij thans reeds door niet tijdige aanmelding van het voornemen tot invoering of wijziging van steun naar het oordeel van de Commissie in strijd met het verdrag hebben gehandeld en dat de Commissie hiervoor Nederland in gebreke kan stellen. Teneinde onze verdragschennis niet onnodig groter te maken zal het aangewezen zijn om de tenuitvoerlegging van deze steunmaatregelen op te schorten in afwachting van een beschikking van de Commissie».¹⁹⁰ In extern ingewonnen juridisch advies was op 12 november 1987 gewaarschuwd dat het desondanks tot uitvoering brengen zou kunnen betekenen dat de Commissie op grond van het enkele feit dat de steunverlening niet was aangemeld tot de conclusie zou komen dat de steunmaatregel in strijd was met het EG-verdrag en hiertegen zou optreden.¹⁹¹ Het hiervoor genoemde memorandum aan de Ministerraad maakte duidelijk waaruit zulk een optreden kon bestaan: «Nog recentelijk is de Franse Regering geconfronteerd met een beslissing 339 miljoen FF te doen terugbetalen van een niet conform de regels verstrekte steun aan een groot textielbedrijf!».¹⁹² In het geval van Fokker volgde een dergelijke maatregel overigens niet.

De transactie tussen de Staat, Volvo Car Corporation en Mitsubishi Motor Corporation van 31 augustus 1991 werd op 4 oktober 1991 aan de EC gemeld.¹⁹³ In de overeenkomst was rekening gehouden met de vereiste *stand-still* verplichting (twee maanden) door middel van een opschortende voorwaarde. Ook naar deze operatie startte de EC een

onderzoek, juist nadat zij na een lange procedure de fondsenconstructie rond Volvo Car BV had goedgekeurd. Het onderzoek van de Commissie is eind 1994 met een voor NedCar positief oordeel afgesloten. De Commissie wenst wel op de hoogte te blijven van de kosten-allocatie problematiek.

Van de voorgenomen transactie met DASA werd de EC op 15 december 1992 op de hoogte gesteld¹⁹⁴, dus na het tekenen van de *Three Party Heads of Agreement* op 29 oktober 1992 tussen de Staat, Fokker en DASA. Met deze overeenkomst hadden de partijen zich tegenover elkaar gebonden hoewel de uitkomst van het *due diligence*-onderzoek voor DASA nog als ontbindende voorwaarde kon gelden. De overeenkomst bevatte geen voorziening voor het geval de EC bezwaren zou maken.¹⁹⁵

Ten tijde van het afsluiten van het onderzoek van de Rekenkamer was een voorlopig onderzoek van de EC hiernaar nog niet afgerond.

Ten aanzien van DAF heeft de Staat zijn participatie in DAF Trucks NV op 26 februari 1993 gemeld aan de EC¹⁹⁶, derhalve nadat op 20 februari de overeenkomst met de andere aandeelhouders tot oprichting van DAF Trucks NV was gesloten.¹⁹⁷ Vooraf had informeel overleg plaatsgevonden tussen de minister van Economische Zaken met de directeur-generaal voor Concurrentie van de EC. De minister zou tijdens dit gesprek de toezegging hebben gekregen te kunnen volstaan met een notificatie op hoofdlijnen. Pas zodra duidelijkheid over alle aspecten van de staatsparticipatie in DAF Trucks NV en de afronding van het oude DAF zou bestaan, moest de EC nader op te hoogte worden gebracht.¹⁹⁸ Desondanks oordeelde de EC «dat de informatieve brief die u (de Nederlandse Staat) de Commissie (...) heeft doen toekomen, zowel naar vorm als naar inhoud, niet kon worden gezien als een aanmelding in de zin van Artikel 93, lid 3, van het EEG-Verdrag».¹⁹⁹ De Commissie stelde een onderzoek ex artikel 93, lid 2 in dat medio 1995 met een voor DAF positief oordeel werd afgesloten.

Geen melding vond plaats van de technolease-constructie tussen Fokker en de Rabobank van 1994. De Nederlandse Staat stelde zich op het standpunt dat hierin geen enkele steunmaatregel kon worden gezien.²⁰⁰ Desondanks startte de EC hier in 1994 een onderzoek naar.²⁰¹ Ook dit onderzoek loopt nog.

6.5 Risico van een negatieve beschikking

In geen van de gevallen bleek het Ministerie van Economische Zaken zich voldoende rekenschap te hebben gegeven van het risico van een negatieve beslissing door de EC. Steeds meende het ministerie dat de motieven van de EC om de Nederlandse steunoperatie te onderzoeken niet zozeer te maken hadden met twijfel aan de verenigbaarheid van de maatregel met het verdrag, als wel met het streven argumenten te verzamelen tegen kritiek op het Europese mededingingsbeleid.²⁰²

In het geval van DAF schreef de directeur-generaal ID aan zijn minister: «Het steuncontrolebeleid heeft naar aanleiding van enkele besluiten van de Europese Commissie (bv. Air France) veel kritiek uitgelokt. Commissaris Van Miert (DG-IV: Mededinging) lijkt zich deze kritiek aan te trekken en strenger te willen optreden. Hij heeft binnen DG-IV laten weten dat het steuncontrolebeleid moet leiden tot meer veroordelingen van lidstaten. Bij de DAF-zaak lijkt de Commissie nu uit te zijn op zo'n veroordeling».²⁰³

In alle onderzochte gevallen – behalve NedCar wegens het opnemen van een opschortende voorwaarde – had het ministerie zich al contractueel gebonden alvorens er zekerheid bestond over de verenigbaarheid

van de steunmaatregel met het EEG-verdrag. Scenario's voor het geval de EC een negatieve beschikking zou doen uitgaan, bleken niet ontwikkeld te zijn.

6.6 Conclusies

De gevolgde procedure in de onderzochte operaties biedt onvoldoende waarborgen om strijdigheid van de financiële operatie met artikel 93 van het EG-verdrag te voorkomen.

In de door de Rekenkamer onderzochte gevallen rond Fokker en DAF vond niet op correcte wijze melding aan de EC plaats. De aanmerkelijke risico's hiervan werden structureel onderschat. De Rekenkamer betwijfelt dan ook of het ministerie voldoende diligent is geweest om bij steunoperaties als deze te voldoen aan de Europese regelgeving.

7 DOELBEREIKING

Steunverlening van de rijksoverheid dient plaats te vinden op basis van een éénvormig beleid en niet op basis van ad hoc-beslissingen, zo luidde midden jaren tachtig één van de uitkomsten van de RSV-enquête.

Het sedertdien gevoerde, eenvormige beleid is uitgegaan van wat in de nota «Economie met open grenzen» (1990) «clusters» werd genoemd.

Naar thans blijkt heeft het Ministerie van Economische Zaken nagelaten de positie die de in het geding zijnde bedrijven innemen in hun cluster in kaart te brengen. Daardoor was niet bekend wat de instandhouding van de betrokken bedrijven in industriepolitieke termen betekende en evenmin de omvang en aard van de directe en indirecte werkgelegenheid.

Uitspraken over de mate van doelbereiking met de opeenvolgende operaties zijn dan ook niet te doen.

De doelstelling ten aanzien van NedCar, het behoud van een auto-industrie voor Nederland, is bereikt. Het nevendoeel bij de operatie, het binnen halen van een grote Japanse onderneming in Nederland, eveneens.

Ten aanzien van DAF Trucks NV is het ministerie succesvol geweest in de oprichting van dit bedrijf. Een belangrijk deel van de werkgelegenheid van de oude DAF kon daardoor behouden blijven.

Na afsluiting van het onderzoek verkreeg Fokker op 24 januari 1996 surséance van betaling. Sinds 15 maart 1996 verkeert zij in staat van faillissement.

8 SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de financiële relatie van de Staat met de ondernemingen Fokker, DAF en NedCar laat zien dat vanaf de tweede helft van de jaren tachtig tot nu belangrijke steunoperaties onvoldoende in overeenstemming met de door de Staten-Generaal vastgestelde beleidsuitgangspunten werden uitgevoerd. Volgens de Industriebrief uit 1993, waarin het beleid van de voorgaande jaren werd vastgelegd, dienen de bedrijven die om steun vragen de kern van een cluster te vormen. De clusters rond de betreffende bedrijven bleken echter niet in kaart gebracht zodat ook de effecten van steunverlening op de werkgelegenheid onbekend zijn.

De informatie waarover de betrokken ministeries beschikten ten tijde van de steunverleningsoperatie was niet altijd toereikend. Een samenhangend reddingsplan werd voor geen van de onderzochte steunverleningsoperaties aangetroffen. De coördinatie tussen de betrokken departementen was niet optimaal, terwijl voorts integriteitsrisico's werden gesignaleerd. De omgang met documenten die bedrijfsvertrouwelijke informatie van Fokker en NedCar bevatten was niet zorgvuldig genoeg.

Naar de overtuiging van de Rekenkamer voldeed de informatieverzorging wat betreft Fokker in de praktijk geenszins aan de normen die naar aanleiding van de RSV-enquête in 1984 zijn geformuleerd. Deze overtuiging omzetten in een conclusie kan alleen de Tweede Kamer, die immers in dit verband over beslissende informatie beschikt. Naar het de Rekenkamer voorkomt werd de steun aan DAF laat gemeld. In het geval NedCar beschikt de Rekenkamer niet over voldoende informatie.

De aanmelding bij de EC van de steunverlening is niet met voldoende waarborgen omgeven.

De technoleaseconstructie tussen Fokker en de Rabobank die resulteerde in een financiële injectie van f 412 miljoen, zal de Staat een disproportioneel bedrag gaan kosten. Het betreft hier verliesfinanciering met geen ander doel dan het voorkomen van een faillissement van Fokker. De RSV-lessen zijn dan ook naar de mening van de Rekenkamer nog niet voldoende ter harte genomen.

Het onderzoek geeft de Rekenkamer aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen:

- ook clusters die thans niet in moeilijkheden verkeren, zouden in kaart moeten worden gebracht – zeker waar het gaat om aanmerkelijke directe en indirecte werkgelegenheid;
- ervoor te zorgen dat bij steunverlening van maatwerk sprake is en niet van een ad hoc-benadering; er zou in ieder geval een standaardaanpak moeten zijn, die pro-actief vormgegeven kan worden;
- onderdeel van deze standaardaanpak zou een draaiboek moeten zijn voor ambtelijke werkgroepen die steunoperaties begeleiden, mede ter vermijding van interdepartementale fricties; een dergelijk draaiboek zou een checklist moeten bevatten die aangeeft welke informatie nodig is, 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, etcetera;
- het toezicht op naleving van de voorwaarden zou verder geüniformeerd moeten worden, met inbegrip van de wijze van verantwoorden aan de Staten-Generaal;

- elke steunoperatie dient geëvalueerd te worden, waarbij als vast punt ook aandacht wordt besteed aan de mate waarin men zich aan de standaardwerkwijze (het draaiboek) heeft gehouden; afwijkingen daarvan dienen expliciet en controleerbaar verantwoord te worden; mocht daaruit blijken dat de werkwijze aanpassing behoeft dan dient dat duidelijk vastgesteld te worden;
- de vaste elementen van wijze van behandeling zouden in ruime kring bekend gemaakt moeten worden, zodat naast de Staten-Generaal ook bedrijven, banken en vakbeweging weten waar zij aan toe zijn;
- teneinde ook in spoedeisende situaties te voldoen aan het vereiste van artikel 93 van het EG-verdrag zou in de aan de steunverlening ten grondslag liggende overeenkomsten een opschortende voorwaarde dienen te worden opgenomen, waarmee aan de «*stand-still*» verplichting voldaan zal zijn.

9 COMMENTAAR MINISTERS EN NAWOORD REKENKAMER

9.1 Algemeen

Op 29 februari 1996 bood de Rekenkamer haar bevindingen aan de minister van Economische Zaken en van Financiën aan voor bestuurlijk commentaar. De ministers hebben op 24 april 1996 in een gezamenlijk commentaar hun reactie aan de Rekenkamer aangereikt. Op 29 juli 1996 heeft de Rekenkamer de nota opnieuw voor commentaar aangeboden. Op 3 september 1996 hebben de ministers wederom een uitvoerig gezamenlijk commentaar gegeven. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste commentaren van de bewindslieden weergegeven en door de Rekenkamer voorzien van een nawoord.

Waar het commentaar van de bewindslieden daartoe aanleiding gaf, heeft de Rekenkamer haar rapport verduidelijkt.

Tot wezenlijke aanpassingen van haar conclusies heeft dit echter niet geleid.

9.2 Definitie steunverlening

De ministers stellen dat de Rekenkamer ten onrechte de operaties «NedCar 1991» en de technolease, «Fokker 1994», tot steunoperaties heeft gekwalificeerd.

Nawoord Rekenkamer

Steun is het verschaffen van overheidswege van een direct of indirect geldelijk voordeel, althans verlichting van de lasten die normaliter op het budget van de onderneming drukken, ten einde een bepaald doel te bereiken dat in het algemeen zonder hulp van buiten niet zou kunnen worden bereikt²⁰⁴.

Volgens de Rekenkamer lijdt het geen twijfel dat zo gezien «NedCar 1991» als steunoperatie gekwalificeerd dient te worden. Ze baseert dit op het feit dat een deel van de ontwikkelingskredieten (f 380 miljoen) vanaf 1991 ter afdekking van de verliezen op de Volvo 400-serie ter beschikking stonden en deels nogmaals ter beschikking werden gesteld. Het risico van de Staat voor deze verliezen is bovendien nog verhoogd door eveneens de verkoopopbrengst van de eerste tranche van de aandelen hiervoor in te zetten.

Ook de technolease «Fokker 1994» voldoet aan de definitie en is dus steun. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat van een reguliere toepassing van de belastingwetgeving geen sprake was. Het verschaffen van zekerheid vooraf ten aanzien van de technolease werd bovendien afgewogen tegen een andere vorm van steunverlening in het kader van het plan Fokker-alliance.

9.3 Normenkader

De ministers stellen dat het in het onderzoek gehanteerde normenkader achteraf geconstrueerd is. Daarnaast menen zij dat in het onderzoek geen rekening gehouden is met de door het Ministerie van Economische Zaken in de in de onderzochte gevallen feitelijk gevolgde normatieve beginselen. Onder meer stellen de ministers dat de door de RSV-enquêtecommissie aanbevolen gedragsregels nooit het object van een expliciete uitspraak van het toenmalige kabinet of de Tweede Kamer zijn geweest. De Industriebrief zou volgens de ministers voorts geen codificatie achteraf van beleidsnormen behelzen, maar alleen de beleidsuitgangspunten voor de toekomst bepalen en het resultaat zijn van een evolutief proces. De

ministers noemden daarbij onder meer de beoordelingscriteria zoals ontwikkeld door het College van Advies voor Herstelfinanciering.

Nawoord Rekenkamer

Gezien de basering op de aanbevelingen van de RSV-enquête-commissie, die door de Tweede Kamer zijn overgenomen, kan niet gesteld worden dat de Rekenkamer zich heeft bediend van een *achteraf* geconstrueerd normenkader.

De Tweede Kamer heeft zich immers in een door de fractievoorzitters ondertekende en door de Kamer aangenomen motie geconformeerd aan de bevindingen van de RSV-enquêtecommissie en daarmee het gehanteerde normenkader onderschreven²⁰⁵.

De in de Industriebrief (1993) vervatte normen, met uitzondering van de clustergedachte die in de nota «Economie met open grenzen» (1990) werd geïntroduceerd, liggen in het verlengde van de aanbevelingen van de RSV-enquêtecommissie (1984). De Rekenkamer heeft zich daarbij rekenschap gegeven van de ontwikkeling in de tijd van dit normenkader.

Met uitzondering van Fokker 1987 betreft het onderzoek steunoperaties van ná de nota «Economie met open grenzen». Er is dus uitdrukkelijk géén sprake van «eigen» normen van de Rekenkamer.

In aanvulling op de aan de RSV-enquête en het officiële beleid van het Ministerie van Economische Zaken ontleende normatiek zijn twee normen van meer algemene aard gehanteerd met betrekking tot evaluatie en integriteit.

9.4 Ontoereikende informatie departementen

De ministers stellen dat in alle door de Rekenkamer onderzochte gevallen de ministeries beschikten over een zeer aanzienlijke hoeveelheid informatie, die in ieder opzicht adequaat was, zowel met betrekking tot de individuele bedrijven en bedrijfstakken waarin zij opereren, als met betrekking tot de relevante markten op regionaal-Europees niveau en op wereldniveau.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de departementen over voldoende *financiële* informatie beschikten. Van een reddingsplan met daarin de door de overheid te spelen rol, een *samenhangende* beschrijving van de (grensoverschrijdende) clusters rond Fokker, DAF en NedCar en *samenhangende* informatie over rendementsherstel en toekomstperspectief was echter geen sprake.

9.5 Departementale besluitvorming

De ministers stellen dat de overheid in deze majeure industriële dossiers niet opereert in een geschematiseerde realiteit, waarin de acties en reacties van de vele direct en indirect betrokken partijen bij voorbaat voorspelbaar zijn. Zeker plegen zij niet te verlopen volgens een plan van aanpak, dat in termen van het rapport van de Rekenkamer het karakter zou moeten hebben van een sjabloon van volgtijdelijke stappen, die de voor de overheid optredende actoren dienen af te lopen om het gewenste eindresultaat te bereiken.

Nawoord Rekenkamer

De aanbeveling van de Rekenkamer omtrent het besluitvormings- en

onderhandelingsproces richt zich op een te hanteren checklist van aandachtspunten, waardoor de verschillende te overwegen aspecten in ieder geval afgewogen zullen kunnen worden. Uiteraard kan van de hoofdlijn gemotiveerd worden afgeweken. Van een rigide sjabloon is dus geen sprake. Het gehanteerde normenkader dient de basis van de checklist te vormen.

9.6 Interdepartementale coördinatie

De ministers wijzen de conclusie van de Rekenkamer dat de samenwerking tussen de betrokken departementen niet optimaal was, van de hand. Zij stellen dat de opzet van werkgroepen een samenwerkingsmodel is dat het hoofd kan bieden aan de functionele invalshoeken van de verschillende departementen. Er zouden geen competentiegeschillen zijn.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de uitwendige eenheid van de werkgroepen geen waarborg is gebleken voor het vermijden van competentiegeschillen. De Rekenkamer heeft aangegeven waar het gebrek aan coördinatie binnen deze samenwerkingsverbanden belemmerend heeft gewerkt op het besluitvormings- en onderhandelingsproces.

9.7 Omgang met bedrijfsvertrouwelijke informatie

Ten aanzien van de conclusie van de Rekenkamer dat omgang met bedrijfsvertrouwelijke informatie van Fokker en NedCar niet zorgvuldig genoeg was, wijzen de ministers op de voorzieningen die wel zijn getroffen. Niettemin gaven de ministers toe dat een verbetering van de stukkenstroom met name op het punt van het gescheiden beheer van de documenten ten behoeve van de zogeheten overheidscommissarissen gewenst is.

Nawoord Rekenkamer

Het is de Rekenkamer niet gebleken dat op de ministeries van Economische Zaken en van Financiën bijzondere maatregelen waren getroffen voor de omgang met bedrijfsvertrouwelijk informatie. De aanwezigheid van bedrijfsvertrouwelijke informatie in de algemene archieven bleek bij het Ministerie van Economische Zaken structureel te zijn. De Rekenkamer is daarom van mening dat ook voor de overige bedrijfsvertrouwelijke gegevens dergelijke maatregelen gewenst zijn.

9.8 Technolease Fokker 1994

De ministers stellen dat de opvatting van de Rekenkamer over de technolease strijdig is met de feitelijke (fiscaal-juridische) praktijk en haaks staat op de opvatting die het Kabinet Lubbers-Kok en het Kabinet Kok en de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben ingenomen. In zake de technolease zou sprake zijn van reguliere wetstoepassing.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft de technolease van Fokker getoetst aan de Leaseregeling van 1993²⁰⁶. De technolease voldeed aan de hierin genoemde eisen evenmin als aan de concept-criteria van de werkgroep *sale* en *lease-back*. Het door de ministers in hun commentaar aangedragen externe advies uit 1993 acht de technolease niet in strijd met wet en jurisprudentie. Dit advies werd op verzoek van de minister van Economische Zaken opgesteld ten behoeve van de besluitvorming over

de Philips-technolease. Dit advies werd echter door de Landsadvocaat bestreden en door Financiën ook niet overgenomen.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat van reguliere toepassing van de belastingwetgeving geen sprake was. Het was steun (zie ook 9.2). Dit laat onverlet dat *nadat* de beslissing is genomen, de toepassing zelf regulier kan verlopen. De Rekenkamer wijst kortom met nadruk op het onderscheid tussen de beslissing tot toepassing van het instrument (waarover in de zomer van 1994 met de Tweede Kamer vertrouwelijk van gedachten is gewisseld én waarover kabinetsberaad heeft plaatsgevonden) en de daarop volgende beleidsuitvoering. Over de beleidsuitvoering doet de Rekenkamer geen mededelingen in het openbaar in verband met artikel 67 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (zie 9.10).

9.9 Informatieverzorging Staten-Generaal

De ministers wijzen de conclusie van de Rekenkamer dat de informatieverzorging aan de Staten-Generaal geenszins aan de daarvoor geldende normen voldeed van de hand. De Staten-Generaal zou op vitale momenten in de onderhandelingsprocessen volledig en adequaat zijn geïnformeerd.

Nawoord Rekenkamer

De Tweede Kamer stelde in 1984 als uitvloeisel van de RSV-enquête vast wat volledig en adequaat is. De Rekenkamer heeft – om er één element uit te lichten – geen bewijzen aangetroffen voor de stelling dat de Staten-Generaal al dan niet vertrouwelijk hebben kunnen beschikken over het totaalbeeld van de verstrekte middelen, met inbegrip van indirecte, verborgen of moeilijk weegbare vormen van steun.

9.10 Artikel 67 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

De ministers stellen dat bij de beantwoording van openbare kamer-vragen in verband met artikel 67 van de Algemene Wet Rijksbelastingen (AWR) geen informatie mag worden verstrekt die direct of indirect individuele fiscale gegevens van burgers en bedrijven publiek maakt.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer stelt zich op het standpunt dat artikel 67, lid 1 AWR in de verhouding tussen kamerleden en de betrokken bewindslieden niet in de weg staat aan het verstrekken van alle relevante gegevens binnen het vertrouwelijk overleg van de Vaste Commissies van de Kamers der Staten-Generaal.

Het is de Rekenkamer bekend dat zulks in de parlementaire praktijk ook voorkomt.

9.11 Melding staatsdeelnemingen aan de Europese Commissie

De ministers stellen dat in 1987 het vraagstuk of staatsdeelnemingen wel of niet gemeld dienden te worden aan de Europese Commissie een grijs gebied was.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer concludeert uit een ten behoeve van de minister opgesteld extern advies uit 1987 dat van onduidelijkheid over de meldingsplicht geen sprake was.

9.12 Tijdigheid meldingen

De ministers stellen dat de procedure die bij steunoperaties wordt gevolgd voldoende waarborgen biedt om strijdigheid met artikel 93 EG-verdrag te voorkomen. De ministers gaan er daarbij van uit dat voor eventuele strijdigheid met artikel 93 van het EG-verdrag niet het sluiten van de overeenkomst bepalend is, maar de daaruit voortvloeiende uitbetaling van de steun.

Nawoord Rekenkamer

In haar brief aan de lidstaten van 27 april 1989²⁰⁷ maakt de Europese Commissie ten aanzien van wettelijke maatregelen duidelijk dat het bij «tenuitvoerlegging» niet gaat om de daadwerkelijke steunverlening aan de begunstigde, maar de daaraan voorafgaande fase van invoering of het van kracht worden van de steunmaatregel op wetgevend vlak.

De Rekenkamer stelt zich analoog hieraan op het standpunt dat in het geval van een onvoorwaardelijke privaatrechtelijke handeling het voornemen hiertoe moet worden aangemeld voor de overeenkomst tot stand komt. In alle door de Rekenkamer onderzochte operaties, behalve «NedCar 1991», was geen opschortende voorwaarde met betrekking tot de Europese goedkeuring opgenomen.

VERANTWOORDING**1 Onderzoek***1.1 Onderzoeksaanpak*

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.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de op de Ministeries van Economische Zaken en van Financiën aanwezige dossiers. Omdat hieruit slechts een incidentele ambtelijke betrokkenheid bleek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is afgezien van nader dossieronderzoek aldaar.

Wel is nader dossieronderzoek gedaan bij de bedrijven DAF en NedCar. Tevens zijn daar gesprekken op Raad van Bestuur/secretaris-niveau gevoerd.

Afgezien is van een vergelijkbare aanpak op bedrijfsniveau van Fokker. Allereerst omdat ten aanzien van de operatie 1987 de bevoegdheid van de Rekenkamer zich nog beperkte tot de dossiers ten departemente.²⁰⁸ En vervolgens ten aanzien van de operaties 1992/1993/1994, omdat inmiddels Fokker opnieuw in de problemen verkeerde en de Rekenkamer met haar onderzoek de onderhandelingen tussen de Staat, Fokker en DASA niet wilde verstoren, aldus gehoor gevend aan een verzoek van het ministerie van Economische Zaken.

Gesprekken zijn voorts gevoerd met de externe adviseur die het Ministerie van Economische Zaken inschakelt bij het toezicht op de bedrijven. Daarnaast heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de voor haar beschikbare kamerstukken.

Het presidium van de Tweede Kamer heeft bij brieven van de voorzitter (30 maart 1995 en 14 juni 1995) niet bewilligd in een verzoek van de Rekenkamer de bandopnamen te mogen beluisteren van vertrouwelijk overleg tussen de Vaste Commissie voor Economische Zaken en de minister van Economische Zaken ten aanzien van de onderzochte operaties. De Rekenkamer heeft begrepen dat de bewuste bandopnamen inmiddels zijn gewist.

1.2 Externe advisering

Gezien de scherpe reactie van de ministers van zowel 24 april als van 3 september 1996 heeft de Rekenkamer zich ten aanzien van een tweetal inhoudelijke aspecten door externe adviseurs laten bijstaan. Ten aanzien van de opzet, werking en fiscale gevolgen van de technolease Fokker (1994) en ten aanzien van de werking van artikel 67 AWR werd geadviseerd door prof. mr Ch. J. Langereis (Stibbe Simont Monahan Duhot); ten aanzien van de tijdigheid van de melding aan de Europese Commissie door mr P. V. F. Bos (Trenité Van Doorne te Brussel).

2 Correspondentie

Op 19 januari 1996 schreef de waarnemend president van de Rekenkamer een brief aan de minister-president. Deze brief, geschreven op de vooravond van de laatste besprekingen tussen de Staat en DASA had ten doel de minister-president te informeren over het feit dat de Rekenkamer voornemens was kort daarop een rapport over de uitvoering van het industriebeleid voor bestuurlijk overleg naar de daarbij betrokken ministers te zenden. In deze brief werden de onderzochte operaties vermeld en werd in essentie aangegeven welke onderwerpen de Rekenkamer kritisch aan de orde zou stellen. De Rekenkamer had uiteraard geen inzicht in de mate waarin de genoemde elementen een rol

zouden spelen bij de behandeling van het toenmalige dossier-Fokker, maar meende er goed aan te doen (in overeenstemming met artikel 61 Comptabiliteitswet) de minister-president over de stand van zaken te informeren.

Deze brief heeft van de zijde van de minister-president niet geleid tot een verzoek om nadere informatie of nader overleg over de inhoud van het conceptrapport.

Op 29 februari 1996 heeft de Rekenkamer haar rapport met gelijklopende aanbiedingsbrieven aangeboden aan de ministers van Economische Zaken en van Financiën voor bestuurlijk commentaar. De minister-president werd een rapport ter kennisneming aangeboden.

De Rekenkamer heeft welbewust afgezien van een ambtelijk hoor en wederhoor. Dit gebeurde niet zo zeer om het proces te bespoedigen, alswel vanwege de hoge mate van vertrouwelijkheid van de inhoud van het rapport. De nota's zijn door de president van de Rekenkamer in persoon aan de bewindslieden overhandigd.

De bewindslieden werd uitdrukkelijk verzocht aan te geven welke passages naar hun oordeel bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten.

De ministers van Economische Zaken en van Financiën reageerden met een gezamenlijk brief op 24 april 1996, die vergezeld ging van een uitvoerige bijlage met gedetailleerd commentaar. De reacties werden door de bewindslieden in persoon aan het College van de Rekenkamer overhandigd. De bewindslieden schreven in hun brief dat zij ernstige bezwaren hadden tegen publicatie van de nota. De nota zou zoveel gevoelige informatie bevatten dat publicatie of uitlekken ervan ernstige schade zou berokkenen aan de positie van de Staat en aan die van de individuele bedrijven.

De ministers hadden in hun reactie van 24 april niet aangegeven welke passages bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten. Op 22 mei 1996 werd door de minister van Financiën mede namens de minister van Economische Zaken alsnog per brief aan de Rekenkamer medegedeeld dat de gehele nota als vertrouwelijk beschouwd diende te worden.

Het commentaar van de ministers leidde ertoe dat de tekst van het rapport op onderdelen werd aangepast en verduidelijkt. Nadere verificatie van de feitelijke bevindingen en herweging van de conclusies gaf de Rekenkamer echter geen aanleiding tot wezenlijke aanpassingen van het rapport (zie ook hoofdstuk 9). De passages die naar haar eigen oordeel bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatten bracht zij onder in een geheime bijlage, waarna de nota op 29 juli 1996 wederom werd aangeboden aan de ministers van Economische Zaken en van Financiën en ter kennisneming aan de minister-president. Hun werd verzocht alsnog concreet aan te geven welke onderdelen van de hoofdtekst naar hun mening niet voor openbaarmaking in aanmerking dienden te komen.

Na een daartoe strekkend verzoek van de ministers van 12 augustus 1996 verleende de Rekenkamer de bewindspersonen verlenging van de beantwoordingstermijn. Deze zou aflopen op 20 augustus en werd verlengd tot 3 september 1996.

Op de laatst genoemde datum ontving de Rekenkamer wederom een uitvoerig commentaar. Los van de inhoud van het rapport en het kennelijk verschil van inzicht tussen de bewindslieden en de Rekenkamer vroegen zij nogmaals uitdrukkelijk aandacht voor het punt van vertrouwelijkheid. Publicatie van het rapport in de aangereikte vorm zou op vier gronden moeilijk te herstellen schade voor de Staat tot gevolg hebben:

- de betrokken ondernemingen zouden ernstige schade ondervinden van openbaarmaking van het rapport omdat het rapport gebaseerd zou zijn op naar hun aard bedrijfsvertrouwelijke gegevens; publicatie zou de ondernemingen buiten hun schuld in opspraak kunnen brengen;
- openbaarmaking zou het optreden van het ministerie van Economische Zaken in industriepolitieke dossiers nu en in de toekomst moeilijk te herstellen averij opleveren; dit optreden zou staan en vallen met absolute verzuim van de vertrouwelijkheidswaarborg tegenover de betrokken ondernemingen;
- het vertrouwelijk overleg tussen de verantwoordelijke ministers en de bevoegde commissies uit de Tweede Kamer zou aan kwaliteit en substantie verliezen door de reconstructie van het daar besprokene aan de hand van departementale dossiers;
- publicatie zou negatieve consequenties met zich meebrengen voor de Nederlandse belangen in EU-verband.

De ministers concludeerden dat het rapport in zijn geheel vertrouwelijk diende te blijven. Zij deelden de Rekenkamer mee dat het haar niet vrij staat zelf te bepalen welke passages van de nota als vertrouwelijk aangemerkt dienen te worden. Een advies van de Landsadvocaat met die strekking werd daarbij gevoegd.

Op 27 september 1996 gaf de minister van Economische Zaken mede namens de minister van Financiën alsnog gevolg aan het verzoek van de Rekenkamer aan te geven welke passages van de nota volgens hen als naar hun aard vertrouwelijk moesten worden aangemerkt. Daarbij hanteerden zij de volgende indeling:

- gegevens met betrekking tot de uitvoering van belastingwetten; vertrouwelijke bedrijfsgegevens;
- gegevens die de betrekkingen van Nederland met de Europese Unie kunnen schaden;
- gegevens met betrekking tot vertrouwelijk overleg tussen de regering en de Staten-Generaal.

De oud-bewindspersonen die betrokken zijn geweest bij de onderzochte steunoperaties werden, volgens de gebruikelijke procedure, via de bewindspersonen in de gelegenheid gesteld hun commentaar kenbaar te maken op de voor hun relevante passages uit het rapport. Zij hebben laten weten het commentaar van de bewindspersonen, voorzover het deze passages betreft, volledig te onderschrijven.

3 Vertrouwelijkheidsvraag

Bij de tweede reactie van de bewindspersonen (3 september 1996) deelden zij mee dat het de Rekenkamer niet vrij staat zelf te bepalen welke passages van de nota als vertrouwelijk aangemerkt dienen te worden.

Om te kunnen bepalen welke delen van de nota vertrouwelijk ter kennisname aan de Staten-Generaal dienden te worden aangeboden heeft de Rekenkamer advies ingewonnen bij mr W.G. van Hassel (Trenité Van Doorne) en mr H.J.L. van de Linde, plv. chef van de stafafdeling Constitutionele Zaken, Wetgeving en Internationale Aangelegenheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De Rekenkamer heeft de volgende lijn in acht genomen:

De in de nota relevante gegevens die «naar hun aard vertrouwelijk zijn» betreffen vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens. Dit criterium is tweeledig, ten eerste moeten het bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen en ten tweede moeten deze gegevens vertrouwelijk zijn medegedeeld 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. Bedrijfs- en fabricagegegevens behouden ook na bijvoorbeeld een faillissement hun vertrouwelijkheid zolang zij op zichzelf een objectieve economische waarde hebben, ook al worden zij niet langer door het bedrijf zelf of een rechtsopvolger uitgebaat.

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 bedrijf heeft toegestaan dat ze openbaar worden gemaakt, zijn daarmee niet meer naar hun aard vertrouwelijk.

Waar geen sprake was van «naar hun aard vertrouwelijke» gegevens heeft de Rekenkamer een afweging gemaakt tussen het belang van de Staat (het algemeen belang), het belang van de betrokken ondernemingen en het beginsel van openbare rapportage.

Op de door de ministers aangedragen passages heeft de Rekenkamer dit normenkader toegepast en vervolgens haar standpunt bepaald.

Gegevens en bevindingen uit het onderzoek die naar hun aard vertrouwelijk zijn, heeft de Rekenkamer daarom niet in dit rapport opgenomen, maar op grond van artikel 59 veertiende lid van de Comptabiliteitswet ter vertrouwelijke kennisneming in een separate bijlage gelijktijdig aan de regering en de Staten-Generaal verstrekt.

4 Overleg Staten-Generaal en regering

Op 19 september 1996 heeft een vertrouwelijk overleg plaatsgevonden tussen het College en de Vaste commissies voor de Rijksuitgaven, van Economische Zaken en van Financiën teneinde de Tweede Kamer tussentijds te informeren over de voortgang van het onderzoek en de wijze waarop de Rekenkamer met de vertrouwelijkheidsvraag om zou gaan.

Bovendien vond hierover op 20 september een gesprek plaats tussen de president van de Rekenkamer en de minister-president.

- ¹ Industriebeleid in de jaren negentig, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 031, nr. 1.
- ² Idem, blz. 7 en 8.
- ³ De Rekenkamer volgt hiermee de definitie van het Hof van Justitie in zaak 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Hoge Autoriteit, Jurisp. 1961, blz.1.
- ⁴ Stcrt. 23-03-1984, nr. 60.
- ⁵ Besluit 29-07-1991, Stcrt. 31-07-1991.
- ⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 670, nr.1–2.
- ⁷ Stb. 1993, 171.
- ⁸ Beleidsevaluatie-onderzoek bij de rijksdienst. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 032, nrs. 1 en 2.
- ⁹ Industriebeleid in de jaren negentig, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 031, nr. 1, blz. 2 en 8.
- ¹⁰ Zie over het ontstaan van de clustergedachte en een globale schets van een aantal clusters: D. Jacobs en A. de Man, red., «Clusters en concurrentiekracht», naar een nieuwe praktijk in het Nederlandse bedrijfsleven, Studiecentrum voor Technologie en Beleid i.s.m. Bedrijfskunde Erasmus Universiteit, Alphen aan den Rijn/Zaventem, juli 1995.
- ¹¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 800 XIII en 22 800 F, nr. 172d, blz. 1.
- ¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 200, XIII, nr. 79, blz. 5,
- ¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 000, XIII, nr. 2, blz. 38.
- ¹⁴ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, blz. 3559 en Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, blz. 4637.
- ¹⁵ FZI: Fokker SV 89072671, brief 17 oktober 1988.
- ¹⁶ FZI: Fokker SV 89072671, nota 10 november 1988, IR/FZI/T/460 aan de directeur-generaal I&R.
- ¹⁷ Zie hierover ook: FZI: Fokker SV 89072671, nota 17 november 1988 aan de minister van Economische Zaken, IR/FZI/T/465.
- ¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, XIII, nr. 31, blz. 3.
- ¹⁹ FZI: Fokker SV 92054883, nota aan de directeur-generaal I&R, IR/FZI/T 91032143, 15 april 1991, blz. 4.
- ²⁰ D. Jacobs e.d., «De economische kracht van Nederland»; Den Haag, 1990; D. Jacobs e.a., «Clusters in de Nederlandse metaalelectro», TNO Beleidsstudies en Advies, TNO-STB en MI, 1994; D. Jacobs e.a., Clusters en concurrentiekracht, Alphen a/d Rijn, 1995.
- ²¹ D. Jacobs e.a., «De betekenis van Fokker voor Nederland», TNO Beleidsstudies en Advies, STB/95/031, Apeldoorn, september 1995.
- ²² FZI: NedCar SV 9301414 (div), nota van de directeur-generaal aan de staatssecretaris, 8 maart 1995; voorbereidende nota inzake brief vaste kamercommissie; brief Gemeente Helmond over het bezoek van de staatssecretaris aan Noord-Brabant.
- ²³ «In het kielzog van DAF?», resultaten van een enquête naar de economische en financiële problematiek van DAF-toeleveranciers in Zuidoost-Brabant», Special Projects Group, TU-Eindhoven, 3 mei 1993.
- ²⁴ Vgl. D. Jacobs e.a., «Clusters en concurrentiekracht», Alphen a/d Rijn, 1995, p.66.
- ²⁵ De industriële rechten van deze onderdelen (ook de rompen van de Fokker-100) zijn in handen van buitenlandse bedrijven.
- ²⁶ Vgl. het hierboven genoemde «Clusters en concurrentiekracht», blz. 69, 70: «Concluderend: 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.»

²⁷ FZI: Fokker SV 90021542, regulier overleg 30 november 1988, D/FZI/T/322-T4.

²⁸ De vraag van de Vaste Commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer aan het NIVR: «Zoudt u in kaart kunnen brengen wat de consequentie zou zijn voor ons landelijke economische systeem, als wij de vliegtuigindustrie en de offspin daarvan naar allerlei andere industrieën, niet meer in leven zouden kunnen houden?», werd door het NIVR op 18-3-1987 ontkenkend beantwoord. (FZI: Fokker SV 92062929, verslag besloten overleg Vaste Commissie voor Economische Zaken d.d. 18 maart 1987, p. 60).

²⁹ Schatting van de Secretaris van de Raad van Bestuur van NedCar.

³⁰ Idem noot 24, In het kielzog van DAF? p. 5.

³¹ In absolute cijfers 234 werknemers (respons enquête 59%).

³² Enquête Rijn-Schelde-Verolme (RSV), verslag van de enquête-commissie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 16, p. 462.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 200 XIII, nr. 66.

³⁴ Idem, p. 3.

³⁵ RSV-enquête, verslag van de enquêtecommissie, p. 467.

³⁶ FZI: Fokker SV 29062929, speaking note voor de minister van Economische Zaken t.b.v. besloten overleg, dd. 29 oktober 1987, T/VA/N 308–81.

³⁷ FZI: Fokker SV 94029722, notulen Raad van Commissarissen 24 augustus 1988.

³⁸ FZI: Fokker SV 90021542, verslag periodiek overleg tussen de minister van Economische Zaken en Raad van Bestuur Fokker 16 maart 1989, D/FZI/T 89019646.

³⁹ FZI: Fokker SV 94027923, notulen Raad van Commissarissen 25 augustus 1989.

⁴⁰ Raad van Bestuur tijdens een vergadering van de Raad van Commissarissen, FZI: Fokker SV 94027923, notulen Raad van Commissarissen 26 januari 1990.

⁴¹ FZI: Fokker SV 9402923, notulen Raad van Commissarissen 23 november 1989.

⁴² FZI: Fokker SV 94027923, notulen Raad van Commissarissen 26 januari 1990.

⁴³ Fokker-rapportage ten behoeve van de Staat, 15 november 1988 NIB dossier 36942, Algemene Rekenkamer, geheime agenda d.d. 07 juni 1989 nr. 1, geheime afdoening La G 24 maart 1995.

⁴⁴ FZI: Fokker SV 92054883, nota FZI aan de directeur-generaal I&D 15 april 1991, IR/FZI/T 91032143.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991 – 1992, 22 434, nr.1.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991/1992, 22 434, nr. 1.

⁴⁷ Verslag van het gesprek van de Rekenkamer met de plaatsvervangend directeur Financieringen en functionaris IRF, Ministerie van Financiën, d.d. 19 juni 1995.

⁴⁸ Gespreksverslag directeur-generaal ID d.d. 1 augustus 1995.

⁴⁹ Gespreksverslag directeur FD d.d. 29 juni 1995.

⁵⁰ Gespreksverslag directeur-generaal ID d.d. 1 augustus 1995.

⁵¹ FZI: Fokker SV 8911100 nota FZI aan de minister van Economische Zaken d.d. 20 oktober 1987 nr. IR/FZI/T/VA/158.

⁵² FZI: NedCar SV 90114876, notitie d.d. 8 maart 1990 nr. 90025295.

⁵³ FZI: NedCar SV 91016354, memo FZI aan werkgroep Volvo d.d. 15 mei 1991.

⁵⁴ Gespreksverslag functionaris FZI dd. 6 juli 1995.

⁵⁵ Zie bijv. FZI: NedCar SV 92007030, nota aan de directeur-generaal I&R, 16 oktober 1992, IR/FZI/T/92079101 inzake het diesel-project en bijlagen; ook: FZI: NedCar SV 93000079 nota FZI aan de directeur-generaal ID, 02 december 1994, nr. 94088789; voorts FZI: NedCar SV 93000079, brief Ministerie van Economische Zaken aan VCC 25 januari 1994 met bijlage.

- ⁵⁶ Zie hoofdstuk 4 ten aanzien van deze uitvoeringsproblematiek.
- ⁵⁷ FZI: DAF SV 91071920, nota aan de minister van Economische Zaken d.d. 23 maart 92 nr. 920022425.
- ⁵⁸ Samenstelling werkcommissie BF: Ministerie van Economische Zaken: directie Financiering en Deelnemingen; Ministerie van Financiën: directie Financieringen; de Nationale Investeringsbank.
- ⁵⁹ FZI: DAF SV 92085507, nota FZI aan de minister van Economische Zaken d.d. 4 november 1992 nr. 92085507.
- ⁶⁰ FZI: DAF SV 93011234, nota FZI aan de minister van Economische Zaken d.d. 12 januari 1993 nr. 93001835.
- ⁶¹ FD: Fokker SV 95401777, Fax 12 maart 1992, directeur FD aan de voorzitter van de werkgroep Fokker.
- ⁶² FZI: Fokker SV 95048968, nota FZI aan de directeur-generaal ID, d.d. 18 april 1994; nr. 94032025.
- ⁶³ Gespreksverslag directeur FD 29 juni 1995, p. 3.
- ⁶⁴ FZI: NedCar SV 92099373, rapport externe adviseur presentatie d.d. 23 juli 1993.
- ⁶⁵ FZI: NedCar SV 92099373, nota FZI aan de directeur-generaal ID d.d.20 juli 1993 nr. 93052711.
- ⁶⁶ FIN: NedCar bf-2 doss.nr. 92753 1990 jan-jun. notitie 249 plaatsvervangend directeur DF aan de minister van Financiën.; jul-dec. notitie 373 van de directeur F aan de minister van Financiën.; mei-jul. notitie voor de minister van Financiën 25 juli 1991, nr. 375. Zie ook NedCar-dossiers SV ident: 90114876, fax IRF aan de directeur-generaal I&R, 26 september 1990 en nota aan directeur-generaal I&R IR/FZI/T, 90094114, 27 september 1990; vgl. ook: SV ident: 93022711, nota aan de minister van Economische Zaken 24 juni 1993 alsmede SV ident: 90114876, brief aan de minister van Financiën IR/FZI/T 90095737, 2 oktober 1990. Voor de informatieproblemen zie bijvoorbeeld FIN: NedCar, bf-2 doss.nr. 92753 1990 jul-dec. notitie «Volvo hoe nu verder? Financiën overwegingen».
- ⁶⁷ FIN: NedCar bf-2 doss.nr.92753 1991 jan-april notitie aan de minister van Financiën nr. 118, 26 februari 1991.
- ⁶⁸ FIN: NedCar bf-2 doss.nr.92753 1991 jan-april notitie aan de minister van Financiën nr. 118, 26 februari 1991.
- ⁶⁹ FIN: NedCar bf-2 doss.nr.92753 1991 jan-april notitie aan de minister van Financiën nr. 118, 26 februari 1991.
- ⁷⁰ In een brief d.d. 3 juni 1993 aan de minister van Economische Zaken memoreert de minister van Financiën dat zijn ministerie bij het afwegingsproces van nog te maken afspraken met MMC betrokken wenst te zijn. In de nota van de plaatsvervangend directeur-generaal I&D naar aanleiding van deze brief staat: «Uit contacten met mijn medewerkers met de Inspectie Rijksfinanciën kwam naar voren dat deze brief uiting is van een algemeen gevoel, door EZ niet voldoende betrokken te worden bij een aantal dossiers (naast NedCar werden Fokker en DAF genoemd). De pijn zit daar met name in de stellingname dat bij onderhandelingen met financiële consequenties EZ in feite een mandaat van Financiën zou moeten hebben. Ik zie dat als een vorm van curatele. Dat is voor mij niet acceptabel. Ik ben uiteraard bereid Financiën te informeren en naar hun suggesties te luisteren, maar de verantwoordelijkheid van dit dossier ligt bij EZ». (FZI: NedCar SV 93022711, nota aan de minister van Economische Zaken, 24 juni 1993, ID/FZI/T 93044064, pt. 3).
- ⁷¹ Algemene Rekenkamer, Integriteit van de openbare sector, 16 maart 1995, p. 10 en 11.
- ⁷² FZI: NedCar SV 91109913, FSPe V-2, d.d. 23 augustus 1991.
- ⁷³ FZI: NedCar SV 93001414, brief VCC aan AA & Co. d.d. 10 februari 1994.
- ⁷⁴ FZI: NedCar SV 93001414, brief VCC aan Economische Zaken d.d. 22 juni 1994 en SV 93001414, brief Economische Zaken aan VCC 5 augustus 1994, ID/FZI/T 94006612.
- ⁷⁵ FZI: NedCar SV 93001414, memo FZI aan projectbureau ID en directie Financiën d.d. 28 juli 1994.

- ⁷⁶ Industriebrief pag. 7 paragraaf 6, Bedrijven in moeilijkheden.
- ⁷⁷ FZI: Fokker SV 89111005, rapport «Fokker» 20 augustus 1987, Raad van Bestuur.
- ⁷⁸ FZI: Fokker SV 89111005, Update Fokker-rapportage NIB, juni 1987.
- ⁷⁹ FZI: Fokker SV 89111005, NIB Commentaar bij Fokker-rapportage 28 augustus 1987; 7 september 1987.
- ⁸⁰ FZI: Fokker SV 89111005, interim-advies inzake Fokker, rapport nr. 3, NIB, 9 oktober 1987.
- ⁸¹ FZI: Fokker SV 89111005, notitie 19 oktober 1987, T/VA/N/299-76.
- ⁸² FZI: Fokker SV 89111005, nota plaatsvervangend directeur-generaal I&R aan de minister van Economische Zaken, 20 oktober 1987, IR/FZI/T/VA/158.
- ⁸³ IRF: NedCar; NIB-rapport d.d. april 1991, Haalbaarheidsstudie Volvo Mitsubishi Overheid joint venture.
- ⁸⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 200 XIII, nr. 31, blz. 2, 12.
- ⁸⁵ Idem, nr. 79; 20 378, nr. 5; Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 800 XIII, nr. 90.
- ⁸⁶ Gespreksverslag WJA d.d. 19 juli 1995.
- ⁸⁷ Thans bureau Ressenaa & Partners BV.
- ⁸⁸ Financieel Lange Termijn Plan: een jaarlijks vijfjarenplan van Fokker.
- ⁸⁹ Arthur D. Little en Coopers & Lybrand, tevens NIB en Van Ressenaa & partners.
- ⁹⁰ Dun & Bradstreet.
- ⁹¹ Nauta Dutilh en De Brauw Blackstone Westbroek.
- ⁹² FZI: Fokker SV 94027923, 24 augustus 1990.
- ⁹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 200 XIII, nr. 19, blz. 1, 2.
- ⁹⁴ ZI: Fokker SV 90021542, kort verslag overleg Fokker/minister, 29/8/1988, D/FZI/T/318-T2.
- ⁹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 200 XIII, nr. 79, p. 9.
- ⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 378, nr. 7, blz. 1.
- ⁹⁷ FZI: Fokker SV 90075858, nota aan de directeur-generaal I&R, 22 september 1989, IR/FZI/T 89077266, p.3, punt. 7.
- ⁹⁸ Fokker: NIB rap. nov. 88 bijlage 1, brief van de minister van Economische Zaken aan NIB d.d. 20 juni 1988, nr. FD 888/699.
- ⁹⁹ FZI: Fokker SV 91106908, nota FZI aan de directeur-generaal ID d.d. 26 februari 1990 nr. 90021653.
- ¹⁰⁰ FZI: Fokker SV 91106908, nota FZI aan de directeur-generaal ID d.d. 7 november 91 nr. 91092486.
- ¹⁰¹ FZI: Fokker SV 91106908, nota FZI aan de directeur-generaal ID d.d. 7 november 1991 nr. 91092486.
- ¹⁰² FZI: Fokker SV 91006908, brief NIB aan de minister van Economische Zaken d.d. 24 april 1992 nr. 92036707.
- ¹⁰³ Zie bijvoorbeeld: NIB-rapportage inzake Fokker d.d. 25 april 1989 p. 32.
- ¹⁰⁴ FZI: Fokker SV 91046731, nota directeur FZI aan de directeur-generaal ID nr. 91030143.
- ¹⁰⁵ FZI: Fokker SV 89111005, nota FZI zonder nummer.
- ¹⁰⁶ FZI: Fokker SV 90075858, 22 september 1989, nota aan de directeur-generaal I&R, IR/FZI/T/89077266, pt. 14.
- ¹⁰⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 064, nr. 2, m.n. blz. 14, 15.
- ¹⁰⁸ Wel merkte de regering naar aanleiding van kamervragen op dat de doeleinden op langere termijn, die de Staat met zijn betrokkenheid nastreeft, en die welke de onderneming wil bereiken, een mate van gemeenschappelijkheid hebben. Het zou daarom ondoelmatig zijn indien de overheidsorganisatie een absolute scheiding zou hanteren voor de taakgebieden van de commissarisfunctie en het aandeelhouderschap van de overheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 064, nr. 3, blz. 5).
- ¹⁰⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 064, nr. 3, blz. 3.
- ¹¹⁰ FZI: Fokker SV 94027920, notulen Raad van Commissarissen 21 augustus 1986.
- ¹¹¹ Zie bijv. FZI: Fokker SV 94027920, nota FD/275/86, 20 augustus 1986 ter voorbereiding van de Raad van Commissarissen-vergadering van 21

augustus 1986 met een bespreking van de slechte financiële situatie die bij Fokker was ontstaan.

¹¹² In het onderzoek betrokken stukken van de Raad van Commissarissen van 1980 -1994. De stukken bevonden zich zowel in het archief van de stafdirectie FD als in het archief van de beleidsdirectie FZI.

¹¹³ Zie bijv. FZI: NedCar SV 92007030, nota aan de directeur-generaal I&R, 16 oktober 1992, IR/FZI/T/92079101; SV 93000079, fax VCC, 6 september 1993; SV 93000079, fax EZ, 8 september 1993.

¹¹⁴ FZI: NedCar SV 93000079, nota FZI aan de directeur-generaal I&D, d.d. 8 februari 1993, 93010503.

¹¹⁵ FZI: NedCar SV 93000079, 17 februari 1992, nota aan de directeur-generaal I&D, ID/FZI/T 93012815.

¹¹⁶ FZI: NedCar SV 95003345, nota aan de directeur-generaal I&D, 24 februari 1995, ID/FZI/T/95007005.

¹¹⁷ FZI: NedCar SV 95003345, nota aan de directeur-generaal I&D, 24 februari 1995, ID/FZI/T/95007005, blz. 1.

¹¹⁸ FZI: NedCar SV 95003345, memo en nota 2 januari 1995, ID/FZI/T/95000344.

¹¹⁹ Vgl. bijv. FZI: NedCar SV 95003345, nota aan de directeur-generaal I&D, 23 februari 1995, ID/FZI/T/95011986.

¹²⁰ FZI: NedCar SV 93000079, nota aan de directeur-generaal I&D, verslag Three Party Working Group, 20 april 1994, ID/FZI/T 94032535.

¹²¹ FZI: NedCar SV 93000079, nota aan de directeur-generaal I&D, 24 juni 1994, ID/FZI/T/94047346.

¹²² FZI: NedCar SV 93000079, nota aan de directeur-generaal I&D, 7 december 1994, ID/FZI/T/94088789.

¹²³ FZI: NedCar SV 93000079, nota aan de directeur-generaal I&D, 7 december 1994, ID/FZI/T/94088789, blz. 3.

¹²⁴ FZI: NedCar SV 95003345, memo FZI d.d. 2 januari 1995, 95000344.

¹²⁵ Zie bijv. FZI: NedCar SV 92007030, nota aan de directeur-generaal I&R, 16 oktober 1992, IR/FZI/T/92079101 inzake het diesel-project en bijlagen; ook: FZI: NedCar SV 93000079 nota FZI aan de directeur-generaal ID, 02 december 1994, nr. 94088789; voorts FZI: NedCar SV 93000079, brief Ministerie van Economische Zaken aan VCC 25 januari 1994 met bijlage.

¹²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23031, nr 1.

¹²⁷ FZI: NedCar SV 93022711, nota FD aan de directeur-generaal ID d.d. 23 maart 1993 nr. 93022711.

¹²⁸ FZI: NedCar SV 93022711, nota FD aan de directeur-generaal ID d.d. 23 maart 1993 nr. 93022711.

¹²⁹ FZI: NedCar SV 93022711, nota FD aan de directeur-generaal ID d.d. 19 april 1993 FD 93028038.

¹³⁰ FZI: Fokker SV 90021542, verslag vervolgggesprek situatie Fokker d.d. 22 juli 1987 nr. IR/FZI/n017.

¹³¹ FZI: Fokker SV 92054883, memo van de directeur-generaal I&R aan de minister van Economische Zaken 28 januari 1992, nr. 92019234, «Aandelen Fokker hebben we, geforceerd door de banken, pas sinds 1987». (blz. 2).

¹³² DAF: gespreksverslag president-directeur DAF Trucks NV. d.d. 3 augustus 1995.

¹³³ Gesprek inspecteur Grote ondernemingen Amsterdam dd. 19 januari 1996.

¹³⁴ Brief van de Inspecteur Grote ondernemingen Amsterdam aan Rabo, d.d. 29 december 1992

¹³⁵ Inspecteur Grote ondernemingen Amsterdam: brief directeur-generaal Belastingen aan Philips, d.d. 8 juli 1993 nr. DB93/3133 M.

¹³⁶ Inspecteur Grote ondernemingen Amsterdam: brief Staatssecretaris van Financiën aan Philips, d.d. 14 juli 1993 nr. DB93/3208 M.

¹³⁷ Advies Prof. J.E.A.M. van Dijk aan de minister van Economische Zaken d.d. 9 juli 1993. Hij schrijft: «Mijn conclusie is dat de staatssecretaris (van Financiën – AR) bij de huidige stand van de jurisprudentie geen reële kans heeft succesvol de voorgenomen transactie te bestrijden. Naar mijn

mening schiet de staatssecretaris dan ook te kort in zijn taak wanneer hij aan de voorgenomen transactie zijn goedkeuring zou onthouden».

¹³⁸ Advies Landsadvocaat aan het Ministerie van Financiën: Ik heb kennisgenomen van het advies van prof.dr. J. E. A. M. van Dijck aan de Minister van Economische Zaken d.d. 9 juli 1993. Uit het voorgaande moge blijken dat ik diens conclusie in onderdeel 6 van zijn opinie dat de staatssecretaris bij de huidige stand van de jurisprudentie geen reële kans heeft succesvol de voorgenomen transactie te bestrijden, geenszins deel. Brief 12 juli 1993 aan de directeur Directe Belastingen.

¹³⁹ IRF: notitie van de directeur Directe Belastingen aan de directeur-generaal der Belastingen inzake criteria rondom sale en lease back transacties met immateriële activa d.d. 9 juni 1994, blz. 4, 5; zie ook: notitie 15 juni 1994 aan de Staatssecretaris van Financiën en de minister van Financiën van de directie Belastingen blz. 4. Zie ook gespreksverslag 29 november 1995 inspecteur Grote Ondernemingen Amsterdam.

¹⁴⁰ TL: brief belastingdienst aan de directeur-generaal Belastingen. d.d. 17 juni 1994.

¹⁴¹ Het concept-rapport van de werkgroep was op 30 mei 1994 gereed.

¹⁴² IRF: notitie 24 juni 1994, nr. 341 van de afdeling Financiële Bedrijven aan de thesaurier-generaal.

¹⁴³ IRF: notitie aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Financiën van de plaatsvervangend thesaurier-generaal, 27 april 1994.

¹⁴⁴ IRF: notitie DDB 30 mei 1994 aan de staatssecretaris van Financiën.

¹⁴⁵ IRF: nota aan staatssecretaris van Financiën 9 juni 1994.

¹⁴⁶ Dossiers Fokker IRF 002 technolease: nota aan de thesaurier-generaal van de afdeling Financiering Bedrijven 13 juni 1994.

¹⁴⁷ IRF: bijlage bij notitie aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Financiën van 15 juni 1994 van de directie Directe Belastingen met samenvatting bespreking met de staatssecretaris van Financiën, de directeur-generaal Belastingen, de directeur-generaal FZ, de plaatsvervangend thesaurier-generaal, en hoofd Ondernemingen (directie Belastingen).

¹⁴⁸ IRF: brief aan de Inspecteur Amsterdam van de staatssecretaris van Financiën d.d. 16 juni 1994.

¹⁴⁹ IRF: Fokker, ambtelijk stuk ten behoeve van de ministerraad, d.d. 16 juli 1994, p.6.

¹⁵⁰ FZI: Fokker SV 95048970 FZI aan de minister van Economische Zaken d.d. 22 juni 1994 nr. 94047335 bijlage 1 p.5.

¹⁵¹ FZI: Fokker SV 94042855 dossier Fokker/DASA periode 01 juni 1994 t/m 30 juni 1994 in dit dossier van de beleidsdirectie direct resorterend onder de directeur-generaal ID zijn geen overwegingen of berekeningen aangetroffen die op de belastingderving ingaan.

¹⁵² FZI: Fokker SV 89032309, d.d. 21 oktober 1989, speaking note.

¹⁵³ Vergelijk stukken: FZI: Fokker SV 89111005, aanvullend advies NIB d.d. 19 oktober 1987 en FZI: Fokker SV 89111005, notitie FZI d.d. 19 oktober 1987.

¹⁵⁴ FZI: Fokker SV 92047684; fax d.d. 21 augustus 1992 aan FD.

¹⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 750, nr. 6.

¹⁵⁶ FD: DAF SV 92086451, nota FD aan de minister van Economische Zaken; d.d. 12 mei 1992, nr. 92034881.

¹⁵⁷ FZI: NedCar SV 93022711, nota FZI aan de directeur-generaal ID, d.d. 23 maart 1993, nr. 93022711.

¹⁵⁸ FZI: NedCar SV 93017956, memo FZI aan de directeur-generaal ID, d.d. 3 mei 1993, nr. 93032094.

¹⁵⁹ FZI: NedCar SV 93022711, minute directeur-generaal ID aan ABN-AMRO, d.d. 9 september 1993, nr. 93068063.

¹⁶⁰ FZI Dossiers NedCar, SV 93020648, brief minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, ID/FZI/T 93058852.

¹⁶¹ FIN: NedCar Fin/BF2 NIB92753 map II; 1993, memo directie Financiën (EZ) aan IRF d.d. 24 september 1993.

- ¹⁶² FZI: NedCar SV 93020648; nota FZI aan de minister van Economische Zaken; d.d. 19 januari 1994, nr. 94004098 en FZI: NedCar SV 93020648, nota FZI aan de minister van Economische Zaken; d.d. 2 maart 1994, nr. 94018562.
- ¹⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 516, nr. 2, blz. 17.
- ¹⁶⁴ Verslag van de gesprekken van de Algemene Rekenkamer met een functionaris van het Directoraat-Generaal ID, Directie FZI, Eenheid Transportmiddelen d.d. 20 en 22 juni 1995.
- ¹⁶⁵ FD: Fokker, SV 95048970, brieven RABO-bank dd. 20 juni 1994, nr. UC-G-426/WH/stsl/78.
- ¹⁶⁶ IRF: Fokker 002 technolease, nota aan de thesaurier-generaal van de afd. Financiering Bedrijven 24 juni 1994.
- ¹⁶⁷ IRF: Fokker dossiers (TL), ambtelijk stuk ter voorbereiding van de ministerraad van 16 juli 1994.
- ¹⁶⁸ IRF, Fokker dossiers (TL), ambtelijk stuk ter voorbereiding van de ministerraad van 16 juli 1994.
- ¹⁶⁹ FZI: Fokker SV 92071443, kopie van brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de staatssecretaris van Financiën met cc aan de Minister-President, de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën van 28 juli 1994.
- ¹⁷⁰ FZI: Fokker SV 92071443, brief minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Minister-President met cc aan de staatssecretaris van Financiën, de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën, dd. 29 juli 1994.
- ¹⁷¹ FZI: Fokker SV 94021125, vragen Rabbae aan de minister van Economische Zaken d.d. 19 juli 1994; nr. 94056169.
- ¹⁷² FZI: Fokker SV 94021125, minute brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, dd. 5 augustus 1994 ID/FZI 94057774; handgeschreven opmerking met paraaf van de minister van Economische Zaken dd. 3 augustus 1994.
- ¹⁷³ IRF: dossiers «uitreik» aan de directeur-generaal Belastingen 17 juni 1994 inzake Fokker/RABO en Philips/RABO dd. 22 december 1993.
- ¹⁷⁴ IRF: notitie directie Directe Belastingen aan de staatssecretaris van Financiën met conceptbrief, 12 augustus 1994.
- ¹⁷⁵ FZI: Fokker SV 94021125, minister van Economische Zaken aan Voorzitter Tweede Kamer d.d. 2 september 1994 nr. 94061166, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, Aanhangsel nr. 774.
- ¹⁷⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, Aanhangsel nr. 188.
- ¹⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, Aanhangsel nr. 188.
- ¹⁷⁸ IRF: notitie 24 juni 1994, nr. 341 van afdeling Financiële Bedrijven aan de thesaurier-generaal.
- ¹⁷⁹ Zie bijv. notitie aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Financiën d.d. 27 april 1994, blz. 1.
- ¹⁸⁰ IRF: notitie aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Financiën van de plaatsvervangend thesaurier-generaal, 27 april 1994.
- ¹⁸¹ FD: DAF SV 94018026, brief van de Europese Commissie aan Economische Zaken met vragenlijst d.d. 14 juni 1994.
- ¹⁸² Gespreksverslag WJA d.d. 19 juni 1995.
- ¹⁸³ FZI: NedCar SV 90029094, nota FD aan de directeur-generaal ID d.d. 1 november 1990, IR/FZI/T 90106531.
- ¹⁸⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 031, nr. 1.
- ¹⁸⁵ Gespreksverslag WJA d.d. 19 juni 1995.
- ¹⁸⁶ Zaak C-354/90, Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires v. Frankrijk, Jur. 1991, I-5523.
- ¹⁸⁷ SEW 5 (1995) mei, p. 331; tevens: EC State Aids; Hancher, Ottevanger, Slot, p. 256. Een bedrijf zal overigens hierin slagen wanneer het aantoonst dat het juist door de ongesanctioneerde uitvoering schade heeft opgelopen.
- ¹⁸⁸ FZI: Fokker SV Ident. 90071776, brief plaatsvervangend directeur-generaal I&R aan BEB 11 november 1987: melding voornemen steun f 212

miljoen aan Europese Commissie (getekend 13 november 1987; per telex verzonden op 16 november 1987, zie telex 7 december 1987 aan Ministerie van Buitenlandse Zaken).

¹⁸⁹ FZI: Fokker SV 90071776, telex Europese Commissie aan Nederlandse permanente vertegenwoordiging d.d. 7 december 1987; brief Europese Commissie aan Economische Zaken 27 juni 1988 D/7638.

¹⁹⁰ FZI: Fokker SV 90071776, memorandum van 11 december 1987, d.d. 10 december 1987 467/87.

¹⁹¹ FZI: Fokker SV 90071776, advies Nauta/Van Haersolte, 12 november 1987.

¹⁹² FZI: Fokker SV 90071776, memorandum 11 december 1987, d.d. 10 december 1987 467/87.

¹⁹³ FZI: NedCar SV 90029094, brief Staat aan Europese Commissie, dd. 4 oktober 1991, 91085206.

¹⁹⁴ FZI: Fokker SV 9007176, nota directeur-generaal ID aan de directeur-generaal BEB d.d. 22 april 1993 met informatie ter attentie van de Europese Commissie; ID/ABC/IZ 93031007.

¹⁹⁵ FZI: Fokker SV 92047684 Three-Party Heads of Agreement 29 oktober 1992.

¹⁹⁶ FD: DAF SV 93039928, nota FD aan de Europese Commissie d.d. 11 maart 1993.

¹⁹⁷ De Staat had zich hiermee definitief contractueel verbonden, hetgeen de Landsadvocaat in een advies aan Economische Zaken d.d. 7 april 1995 nog eens benadrukte (WJA: DAF SV 95015829 nr. dB/mg/837717). Op de vraag van de Europese Commissie in hoeverre de mondelinge overeenkomst bindend was met het oog op de nog vereiste toestemming van de rechter-commissaris antwoordt Economische Zaken eveneens bevestigend (FD: DAF SV 95000050, minute brief minister van Economische Zaken aan Commissaris Directoraat-Generaal IV d.d. 17 mei 1995, ID/ABC/IZ 95036227).

¹⁹⁸ FD: DAF SV 93039928, nota FD aan de Europese Commissie d.d. 11 maart 1993.

¹⁹⁹ FD: DAF SV 93039928, brief Europese Commissie aan Economische Zaken d.d. 03 maart 1993; -D/06657.

²⁰⁰ FZI: Fokker SV 94003971, nota ABC aan de directeur-generaal ID d.d. 22 juli 1994, ID/ABC/IZ 94056494.

²⁰¹ FZI: Fokker SV 94003971, nota ABC aan de directeur-generaal ID d.d. 20 september 1994, ID/ABC/IZ 94068735.

²⁰² Gedurende het onderzoek naar de 1987 operatie werd in een gesprek tussen ambtelijk Economische Zaken en de ambtelijke diensten van de Europese Commissie geconstateerd dat de Europese Commissie Fokker moeilijk «het vuur aan de schenen kon leggen» omdat «het bestaan van Airbus en de financiële inbreng daarin van een aantal lidstaten, de Commissie er nooit toe had gebracht om de zuiverheid van mededingingsregels strikt te toetsen. Integendeel, de Commissie stelt zich zelfs achter de Airbus-partners in de steundiscussie met de Amerikanen». EZ vreesde de uitkomsten van een onderzoek dan ook niet. (FZI: Fokker SV 9007176, verslag van gesprekken met Commissie-ambtenaren op 26 november 1987, notitie IIZ, nr. IIZ/87/212).

²⁰³ FD: DAF SV 95000050, nota directeur-generaal ID aan de minister van Economische Zaken, d.d. 24 februari 1995, 95015908.

²⁰⁴ De Rekenkamer volgt hiermee de definitie van het Hof van Justitie in zaak 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Hoge Autoriteit, Jurisp. 1961, blz.1.

²⁰⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 17 817, nr. 40.

²⁰⁶ Leaseregeling tussen de Nederlandse vereniging van Leasemaatschappijen en de Belastingdienst Grote Ondernemingen te Amsterdam Ingangsdatum 1 februari 1983, Vakstudie Nieuws 1994/2508.

²⁰⁷ SG(89) D/5521, gepubliceerd in «Mededingingsrecht in de Europese Gemeenschappen: Volume IIA, Controle op steunmaatregelen van de

staten», Europese Commissie 1994.

²⁰⁸ De overgangsbepaling artikel 59 Comptabiliteitswet geeft aan dat de Rekenkamer niet met terugwerkende kracht de bevoegdheid heeft de steunoperatie 1987 bij Fokker ter plaatse te onderzoeken.